

University of Groningen

Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure?

Herweijer, M.; Lunsing, J.R.

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:

2011

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Herweijer, M., & Lunsing, J. R. (2011). *Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure? meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar*. s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.



Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure?

Hoe beleven burgers de bezwaar-procedure?

Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar

M. Herweijer
J.R. Lunsing

Colofon

Tekst:

Dr. M. Herweijer
Mr. drs. J.R. Lunsing

Stibabo

Stichting voor beleidsanalyse en bestuursondersteuning
Breede 18
9989 TA Warffum
Info@stibabo.nl

Fotografie:

Arenda Oomen, Den Haag

Uitgave

© 2011 - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Den Haag

Hoe beleven burgers de bezwaarprocedure?

Meta-evaluatie beleving door burgers van bezwaar

M. Herweijer

J.R. Lunsing

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| | Samenvatting | 4 |
| 1 | Formeel of informeel | 6 |
| 1.1 | Methodische kwaliteit - CMO model | 8 |
| 1.2 | Informele aanpak | 12 |
| 1.3 | Tot slot | 13 |
| 2 | Integratie van bevindingen | 14 |
| 2.1 | Drie onderzoeken | 14 |
| 2.2 | Houdbare conclusies | 16 |
| 2.3 | CMO-model beleving van bezwaar | 18 |
| 2.3.1 | Context | 18 |
| 2.3.2 | Interventies | 22 |
| 2.3.3 | Mechanismen | 24 |
| 2.3.4 | Uitkomst | 23 |
| 3 | Conclusie | 32 |
| 3.1 | Het burgerperspectief op de formele aanpak | 32 |
| 3.2 | Niet alle bezwaren lenen zich voor informele aanpak | 34 |
| 3.3 | Coulantie bij beslissen op bezwaar | 36 |
| 3.4 | Procedural Justice | 36 |
| 3.5 | Per saldo | 37 |
| 3.6 | Aanbeveling | 38 |
| | Geïnterviewde personen | 40 |
| | Gebruikte afkortingen | 40 |
| | Literatuurlijst | 41 |

Samenvatting

Wanneer onderzoekers aan bezwaarmakers vragen hun ervaring met bezwaarprocedures uit te drukken in een rapportcijfer, blijken burgers die een informele procedure hebben doorlopen gemiddeld hogere rapportcijfers te geven dan burgers die een formele procedure hebben doorlopen. Anno 2011 kiezen de meeste bestuursorganen nog steeds voor een formele vormgeving van de bezwaarfase waarbij het horen van de bezwaarmaker vaak wordt opgedragen aan een (externe) adviescommissie en waarbij dit horen in een relatief laat stadium plaatsvindt. Nu deze “formele aanpak” door burgers met een lager rapportcijfer wordt gewaardeerd, rijst de vraag of de informele aanpak niet breder moet worden ingevoerd. De informele aanpak van de bezwaarprocedure kan niet worden gezien als één standaardwerkwijze. Het gaat om bestuursreacties die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat burgers kort na hun bezwaar persoonlijk worden benaderd, waarbij eerst wordt geluisterd en waarbij burgers toegang kunnen krijgen tot de specifieke informatie die op hun zaak betrekking heeft.

In dit rapport worden drie recente onderzoeken naar de beleving door burgers van bezwaarprocedures vergeleken. Een eerste conclusie is dat bij de meeste bezwaarschriften met een informele aanpak kan worden begonnen. Uiteindelijk kan meer dan de helft van de ingekomen bezwaren op informele wijze worden afgedaan. Een kleiner deel van de ingekomen bezwaren zal echter meteen of naderhand een formeel traject doorlopen. Het gaat daarbij onder meer om geschillen die principieel zijn of waarbij er aan beide zijden (burger en vakafdeling) weinig bewegingsruimte (meer) zit. Bij dit formele vervolg kan horen en advisering door een onafhankelijke bezwaaradviescommissie een passende aanpak zijn.

De hogere waardering van burgers voor de informele aanpak van de bezwaarprocedure moet allereerst worden toegeschreven aan het eenvoudige, vlotte en directe contact dat de burgers bij deze aanpak met de medewerkers van het bestuursorgaan hebben.

De belangrijkste factor die de tevredenheid van de bezwaarmaker met de informele procedure van bezwaarafhandeling verklaart, is de mate waarin de contactfunctionaris in staat is zich te verplaatsen in de positie van de burger.

De formele aanpak van de bezwaarprocedure duurt langer en leidt bij nogal wat bezwaarmakers tot verbazing. Veel geïnterviewde bezwaarmakers zeiden niet te weten hoe de bezwaarprocedure zou verlopen. Voor velen van hen was het een verrassing dat de andere partij in het geschil (de vakafdeling) ook op de hoorzitting aanwezig was en dat een medewerker van deze afdeling een pleidooi hield ter ondersteuning van de door het bestuursorgaan genomen beslissing.

De informele aanpak biedt de bezwaarmaker meer mogelijkheden om specifieke kenmerken van zijn situatie over het voetlicht van het bestuursorgaan te brengen. Dit leidt iets vaker tot (gedeeltelijke) gegrond verklaring van het bezwaar.

Alle drie onderzoeken bevatten aanwijzingen dat burgers veel belang hechten aan zorgvuldige procedures waarin goed naar hen wordt geluisterd en waarin herkenbaar wordt ingegaan op de door hen naar voren gebrachte bezwaren. De hypothese dat de informele aanpak beter tegemoet komt aan dit verlangen dan de formele aanpak, moet worden aanvaard.

In de meeste gevallen heeft de informele aanpak voordelen. Gedacht kan worden aan de context waarin het bezwaar betrekking heeft op een bejegeningkwestie, een administratieve fout of wanneer in eerste aanleg onvoldoende rekening werd gehouden met de bijzondere situatie waarin de burger verkeert. Een informele aanpak zal in deze context vaker leiden tot een burger die de uitkomst van de procedure aanvaardt. Andere neveneffecten zijn: kortere doorlooptijden, minder administratieve lasten.

De Awb biedt het bestuursorgaan de mogelijkheid de informele aanpak toe te passen.

De Awb biedt de het bestuursorgaan de mogelijkheid minder vaak en minder snel gebruik te maken van de diensten van bezwaaradviescommissies. Dat past bij de wens van burgers die graag direct in contact komen met beslissingsbevoegde ambtenaren. De informele aanpak kan worden gezien als middel de negatieve kanten van jurisdisering in het contact met de overheid te compenseren. Dat leidt tot vijf aanbevelingen:

- Bevorder de bredere verspreiding van de informele aanpak van de bezwaarprocedure, ten aanzien van alle vier interventiemomenten.
- Richt de aandacht van de medewerkers in de eerste plaats op respectvolle bejegening van burgers en op de rechtsbescherming van burgers.
- Zorg voor goede informatievoorziening aan de medewerkers die betrokken zijn bij het behandelen van bezwaarschriften.
- Blijkt er (bijvoorbeeld uit een eerste telefoongesprek) sprake te zijn van een principieel geschil? Leidt het geschil dan door naar de formele aanpak, eventueel met inschakeling van een bezwaaradviescommissie.
- Wees selectief met het inzetten van bezwaaradviescommissies.

1

Formeel of informeel

Jaarlijks ontvangen Nederlandse bestuursorganen meer dan 2,6 miljoen bezwaarschriften. De bestuursorganen behandelen deze bezwaren volgens de voorschriften van hoofdstuk 7 Awb. Al geruime tijd wordt onderzoek gedaan naar het functioneren van de bezwaarschriftprocedure. Getoetst werd of de bestuursorganen de bezwaren *tijdig* (volgens de termijnen van de wet) afhandelen; of er sprake is van *zeefwerking*: zodat er minder grieven aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Ook is onderzocht op welke wijze de bestuursorganen de bezwaarprocedure hebben ingericht (Schwartz): heeft het bestuursorgaan een bezwaaradviescommissie met externe leden ingesteld? Wordt het horen van de bezwaarmaker aan deze commissie opgedragen?

Een bevinding was dat veel rijksdiensten kiezen voor een ambtelijke afdeling bezwaar en beroep die het horen van de bezwaarmaker en het adviseren over de beslissing op het bezwaar voor zijn rekening neemt, terwijl de meeste gemeenten beschikken over een bezwaaradviescommissie. Het onderzoek heeft veel inzichten opgeleverd over het functioneren van de bezwaarprocedure. Toch constateert de derde evaluatiecommissie Awb, de commissie Ilsink¹, dat er weinig bekend is over hoe *burgers* de bezwaarprocedures *ervaren*. In de tweede Awb-evaluatie is weliswaar gekeken naar de wijze waarop rechtshulpverleners de bezwaarfase beleven, en daarbij vroegen de onderzoekers aan deze rechtshulpverleners om ook het perspectief van hun cliënten te kiezen, maar deze indirecte meting kan een directe meting van de beleving van bezwaarprocedures door burgers niet vervangen.² Het perspectief

¹ Commissie Evaluatie Awb III, *Toepassing en effecten van de Algemene Wet Bestuursrecht 2006*, Den Haag, 2007.

² M.V.C. Aalders, e.a., *De burger en de Awb: ervaringen van repeatplayers met Awb-procedures*, Den Haag, 2001.

van burgers is om verschillende redenen relevant. Zo nemen burgers het initiatief om tegen een bestuursbesluit bezwaar te maken. Eén van de doelen van de bezwaarprocedure is het bieden van rechtsbescherming.

De wens van de commissie Ilsink geïnformeerd te worden over de kijk van burgers op bezwaarprocedures, wordt in 2011 meer dan ingelost. Een team onderzoekers van de Universiteit Tilburg onder leiding van De Waard heeft een relevant onderzoeksrapport opgeleverd onder de titel *“Ervaringen met Bezwaar”*.³ Op basis van een theoretisch fundament werden 376 bezwaarmakers telefonisch bevraagd over hun beleving van het entameren en doorlopen van een reguliere bezwaarprocedure. Het gaat om rijk materiaal. De respondenten komen voornamelijk uit de kring personen die bezwaar maken tegen een gemeentelijk besluit. De onderzoekers hebben ook respondenten bevraagd die bezwaar hebben gemaakt tegen een primaire beslissing die werd afgegeven door een ZBO (de SVB en het UWV) of door een rijksdienst (de Arbeidsinspectie). Van deze respondenten geeft 68% achteraf een negatief oordeel over de doorlopen bezwaarprocedure (*Ervaringen met Bezwaar*, tabel 5.12b, p.85).

In 2010 verscheen onder de titel *“Prettig contact met de overheid 2”*⁴, een onderzoek waarin de informele aanpak van zowel de primaire besluitvorming als de besluitvorming ten aanzien van bezwaar door 21 bestuursorganen in kaart wordt gebracht. Ook in dit onderzoek komt vooral de behandeling van bezwaarschriften door gemeenten aan bod. De onderzoekers presenteren ook gegevens over de bezwaarbehandeling door waterschappen en provincies. Tenslotte gaan de onderzoekers in op de behandeling van bezwaren van agrarische ondernemers door de Dienst Regelingen van LNV. Hoewel het onderzoek *Prettig Contact* andere invalshoeken kent⁵, wordt er ruimschoots aandacht besteed aan de beleving door de burger. De onderzoekers hebben de gang van zaken bij 930 bezwaarprocedures in kaart gebracht (*Prettig Contact*, tabel 2.1, p.29). In totaal hebben 385 burgers informatie gegeven over hun oordeel over de doorlopen informele bezwaarprocedure. Van deze respondenten stelt 77% stelt tevreden te zijn over de bezwaarprocedure. Gemiddeld genomen geven deze respondenten het rapportcijfer 7,2 voor de door hen ervaren bezwaarprocedure (*Prettig Contact*, tabel beleving burger, p.67).

In de loop van 2011 zal ook de definitieve versie van het rapport *“Een snellere en betere behandeling van WOZ-bezwaren”* hierna afgekort tot *“het WOZ-onderzoek”* verschijnen. In dit rapport wordt een reguliere, formele aanpak van de bezwaarbehandeling ten aanzien van WOZ-beschikkingen vergeleken met een informele aanpak van deze bezwaarafhandeling. In zes gemeenten werden in totaal 1.061 belanghebbenden die bezwaar hebben gemaakt tegen een negatieve WOZ-beschikking of OZB-aanslag geïnterviewd (*het WOZ-onderzoek*, p.8). De helft van deze belanghebbenden heeft te maken gekregen met een formele aanpak van de bezwaarprocedure

³ B.W.N. de Waard e.a., *Ervaringen met Bezwaar: onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure uit de Awb*, Den Haag, 2011.

⁴ L. van der Velden, C. Koetsenruijter, M. Euwema, *Prettig contact met de overheid 2*, Den Haag, 2010.

⁵ Veel aandacht krijgt in dit rapport de mate waarin de ambtelijke medewerkers met de informele aanpak uit de voeten kunnen.

(532 personen). De andere helft sprak uit een directe ervaring met een informele aanpak van de bezwaarprocedure. De respondenten waarderen de formele aanpak van het WOZ-bezwaar gemiddeld genomen met het rapportcijfer 6, terwijl de informele aanpak gemiddeld genomen wordt gewaardeerd met het rapportcijfer 7 (*het WOZ-onderzoek*, p.15). Dit verschil is statistisch significant.

Kortom, de wens van de commissie-Ilsink uit 2006 is vijf jaar later in vervulling gegaan. Meer kennis roept nieuwe vragen op. Vragen die opkomen nu de drie rapporten er liggen, zijn: Wat verklaart de ontevredenheid over de formele procedure zoals deze in het eerste onderzoek werd gevonden? Wat verklaart de tevredenheid over de informele aanpak zoals deze in het tweede en derde onderzoek werd gevonden? Is de ene aanpak in de ogen van de burger meer zorgvuldig dan de andere aanpak? Gaat de ene aanpak gepaard met meer bezwaren die gegrond worden verklaard en waarbij de bezwaarmaker dus in het gelijk wordt gesteld? Of is het bereik van de formele en de informele aanpak verschillend: en komen niet alle belanghebbenden die bezwaar maken in aanmerking om de informele dan wel de formele variant van de bezwaarprocedure te doorlopen?

Dit rapport geeft antwoord op deze nieuw opgekomen vragen. De werkwijze is als volgt. De bevindingen van de drie onderzoeken worden in één model geplaatst (hoofdstuk 2). Daarna worden de nieuwe vragen beantwoord (hoofdstuk 3). Maar voordat we de gegevens van de drie onderzoeken integreren, bespreken we eerst de onderzoeksopzet en kwaliteit van de drie onderzoeken (hoofdstuk 1). In de drie bijlagen bij dit rapport worden de conclusies van de drie onderzoeken eerst afzonderlijk onderzocht op houdbaarheid. Zijn de conclusies van de onderzoekers geldig? In hoeverre kunnen de conclusies worden geëxtrapoleerd naar de ervaringen van burgers met bezwaarprocedures in het algemeen? Bij het uitvoeren van deze “meta-evaluatie” wordt een gangbare methode gevolgd.⁶ Omdat deze tussenstap afleidt van het hoofdbetoog, is het resultaat in drie bijlagen geplaatst.

1.1 Methodische kwaliteit - CMO model

Klein Haarhuis en Niemeijer funderen het begrip onderzoekskwaliteit op twee peilers: vier vormen van validiteit (geldigheid) en betrouwbaarheid (Klein Haarhuis, et al., 2008). Validiteit wordt voorgesteld als: constructvaliditeit, interne validiteit, statische validiteit en externe validiteit.

De **constructvaliditeit** gaat over de vraag of de onderzoeker feitelijk meet wat deze pretendeert te meten. In alle drie onderzoeken wordt gebruik gemaakt van theoretische begrippen, bijvoorbeeld ‘procedurele rechtvaardigheid’, ‘informele aanpak’ en ‘tevredenheid met de uitkomst’.

⁶ C.M. Klein Haarhuis en E. Niemeijer, *Wet en werkelijkheid: bevindingen uit evaluaties van wetten*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2008; Ray Pawson, *Evidence-based Policy: a realist perspective*, Londen: Sage, 2006.

De vraag moet worden beantwoord of de indicatoren en schalen zoals gebruikt registeren wat in de tekst wordt bedoeld en zoals de lezer van het rapport dat mag interpreteren.

De **interne validiteit** beziet of de centrale vraag van het onderzoek kan worden beantwoord met het door de onderzoeker gekozen onderzoeksdesign. In de onderhavige evaluatieonderzoeken wordt de vraag opgeworpen of een bepaalde interventie (de formele dan wel de informele bezwaarprocedure) in de ogen van de burgers werkt: zijn burgers daar meer of minder tevreden over. Bij het beoordelen van een onderzoeksdesign ten behoeve van een effectiviteitsvraag kan gebruik worden gemaakt van een meetlat. De Maryland Scientific Methods Scale of MSM schaal kent vijf niveaus van interne geldigheid. Het ideale onderzoeksdesign in deze beoordelingsschaal – het vijfde validiteitsniveau – wordt gevormd door het klassieke experiment.

| Maryland Scientific Methods Scale of MSM schaal (Klein Haarhuis, et al., p.69) | |
|--|--|
| 1. | Samenhang tussen een beleidsmaatregel en uitkomstvariabelen na invoering van beleidsinterventie. |
| 2. | Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsinterventie zonder (vergelijkbare) controlegroep. |
| 3. | Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsinterventie met een experimentele en vergelijkbare controlegroep (quasi-experimenteel design). |
| 4. | Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsinterventie, gemeten in quasi-experimentele setting, met statistische controle voor andere variabelen dan de experimentele variabele die de uitkomstvariabele mogelijk beïnvloeden. |
| 5. | Score op de uitkomstvariabele voor en na invoering van de beleidsinterventie, gemeten in experimentele setting, waarbij de beleidsmaatregel ‘at random’ is toebedeeld aan een experimentele en een controlegroep (zuiver experimenteel design). |

De **statistische kwaliteit** heeft betrekking op de vraag of een geponoerd verband tussen twee of meer variabelen statistisch significant is en of de sterkte van het verband wordt gemeten met de daarvoor geëigende correlatiemaat.

Externe validiteit heeft betrekking op de vraag of bevindingen van het onderzoek kunnen worden gegeneraliseerd naar de bredere populatie waarover de onderzoekers uitspraken willen doen, meer concreet: de bezwaarpraktijken en beleving daarvan bij de Nederlandse bestuursorganen als geheel. De mate van generaliseerbaarheid hangt enerzijds af van aselecte trekking van de onderzochte eenheden uit de relevante populatie (was er een dekkend steekproefkader beschikbaar?). Verder is van belang dat de non-respons geen grote vertekening brengt in de oorspronkelijke (aselect) getrokken steekproef. Indien aan de steekproeftrekking beperkingen kleven, heeft dit gevolgen voor de mate waarin vanuit het onderzoeksbestand naar de populatie kan worden gegeneraliseerd.

Betrouwbaarheid gaat over de vraag of onderzoeksresultaten controleerbaar en herhaalbaar zijn. De controleerbaarheid neemt toe wanneer de gehanteerde meetinstrumenten zijn geijkt. Van belang is dat wordt uitgelegd hoe de meting heeft plaatsgevonden⁷ en dat stil wordt gestaan bij de homogeniteit van de gebruikte schalen (indexen). Klein Haarhuis en Niemeijer stellen dat triangulatie van methoden leidt tot meer betrouwbaarheid. Triangulatie is van belang bij kwalitatief onderzoek, zoals het tweede deelonderzoek van *Ervaringen met Bezwaar*.

Samenvoegen houdbare conclusies

Op het eerste gezicht is het samenvoegen van de bevindingen van de drie onderzoeken lastig. De drie onderzoeken hebben een andere vraagstelling; ze bestrijken een ander segment van de bezwaarpraktijk. De waardering die de bezwaarmakers voor deze bezwaarpraktijken geven, verschilt. Het onderzoek *Ervaringen met Bezwaar* heeft in de eerste plaats betrekking op ervaringen van burgers met de reguliere bezwaarprocedure. Beide andere onderzoeken zijn gericht op het beschrijven van de informele aanpak van de bezwaarprocedure. In alle drie onderzoeken wordt vooral de praktijk bij gemeenten in kaart gebracht. Dat de beoordeling door de burgers van de verschillende procedures verschilt, kan in theorie samenhangen met verschillende mechanismen. Heeft het te maken met een uiteenlopende kans om je zin te krijgen? Heeft het te maken met de vraag of het bestuursorgaan kiest voor de informele dan wel de formele aanpak? Hebben de verschillen te maken met het soort kwestie dat in de bezwaarprocedure wordt aangekaart? Of draait het om de vraag of er sprake is geweest van een goed gesprek, dus van geslaagde informatie? Zo lang onduidelijk blijft welk mechanisme of welk interventie de verschillen in waardering verklaart, is het lastig aan de op het eerste gezicht tegenstrijdige onderzoeksbevindingen conclusies te verbinden.

Het is echter mogelijk de conclusies van de drie onderzoeken in één model te integreren. Ook hierbij wordt een gangbare methode van synthetiseren gevolgd.⁸

In het zogeheten Context-Mechanisme-Uitkomst-Model wordt ervan uitgegaan dat verschillen in uitkomsten (in dit geval de verschillen in tevredenheid over de bezwaarprocedure) te herleiden zijn tot verschillen in de werking van bepaalde mechanismen, de keuze van verschillende interventies of verschillen in de relevante context.

Over mechanismen die bij het beoordelen van bezwaarprocedures een rol spelen, kunnen we een beroep doen op een voorstudie die door medewerkers van de Radboud Universiteit is verricht.⁹ In navolging van onder meer Tom R. Tyler stellen de Nijmeegse onderzoekers dat het voor de acceptatie van de uitkomst van een bezwaarprocedure van belang is dat de bezwaarmaker van mening is dat aan haar of hem recht wordt gedaan. Dit is de centrale

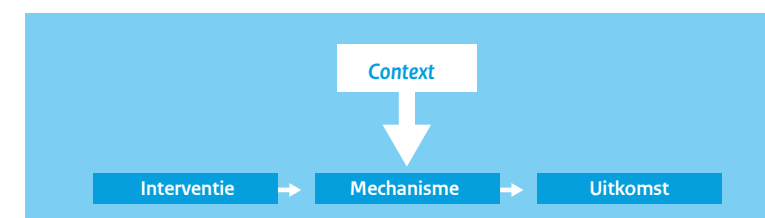
stelling van de “procedurele rechtvaardigheidstheorie”. De rivaliserende hypothese (het andere mechanisme) is dat de burger zich alleen laat leiden door de vraag of deze gelijk gekregen heeft: dit wordt de “instrumentele hypothese” genoemd. Naast “gelijk krijgen” en de behoefte dat er “ten aanzien van jou als persoon recht wordt gedaan” worden nog twee andere mechanismen onderscheiden. Zo kan het van belang zijn of er sprake is geweest van geslaagde informatie: “een goed gesprek”. Een luisterend oor, empathie is het centrale mechanisme in de beleidstheorie achter de informele aanpak. Het vierde mechanisme dat mogelijk een rol speelt, is de vraag of er al dan niet verrassingen zijn opgetreden. Interacties die conform verwachting verlopen zijn vaker tevredenstellend. Verrassingen kunnen onaangenaam uitpakken: er gebeurde heel iets anders dan de bezwaarmaker had verwacht. Maar de bewaarmaker kan natuurlijk ook blij verrast worden: er wordt bijvoorbeeld in de verlengde besluitvorming een creatieve oplossing bereikt die in het primaire traject voor ondenkbaar gehouden werd.

De keuze van het bestuursorgaan (interventie) om de bezwaarprocedure formeel dan wel informeel aan te pakken kan gevolgen hebben voor de mate waarin de vier genoemde mechanismen worden geactiveerd. Zo wordt gesteld dat bij een informele aanpak de kans op een goed gesprek waarin sprake is van gedeelde informatie, groter is.

Anderzijds wordt gesteld dat een formele aanpak van de bezwaarprocedure er vaker toe leidt dat de bezwaarmaker meent dat aan haar of hem recht is gedaan. Overeenkomstig het CMO-model is de aangetroffen uitkomst niet uitsluitend het gevolg van de gekozen interventie en de werking van de relevante mechanismen. Ook de context waarin de bezwaarprocedure plaatsvindt, speelt een rol. Niet kan worden uitgesloten dat een bepaalde interventie alleen werkt binnen een bepaalde context.

Op basis van een studie die is verricht door Marseille¹⁰ bleek het mogelijk de meest doorslaggevende contextfactor op het spoor te komen. Bepalend voor het verder verloop van een bezwaarprocedure is de vraag over wat voor soort geschil we het hebben. Gaat het over een administratieve fout? Of gaat het om een principieel geschil over de interpretatie van de relevante feiten en de interpretatie en selectie van de relevante normen? In figuur 1 wordt het algemene beschrijvingsmodel gepresenteerd. Dit CMO-model zal in het volgende hoofdstuk worden gevuld met de houdbare conclusies die overblijven nadat de drie onderzoeken aan een methodologische beoordeling zijn onderworpen (zie de drie bijlagen).

figuur 1: CMO model



⁷ Bijvoorbeeld: is de vragenlijst in het onderzoeksrapport opgenomen?

⁸ Gert-Jan Veerman en Robin Mulder, *Wetgeving met beleid: bouwstenen voor een bruikbare wetgevingstheorie*, Den Haag: BoomJuridische Uitgevers, 2010, hoofdstuk 3, pp.21-32.

⁹ M.T.A.B. Laemers, L.E. de Groot-van Leeuwen, R. Frederiks, *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Den Haag, BoomJuridisch, 2007.

¹⁰ A.T. Marseille, H.D. Tolsma en K.J. de Graaf, *Juridische handreiking informele aanpak*, Den Haag, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011.

1.2 Informele aanpak

Een terugkerende term in de drie onderzoeken is “de informele aanpak” of synoniemen daarvoor. De informele aanpak is één van de drie manieren waarop een bestuursorgaan de bevoegdheid om bezwaarschriften af te handelen kan vormgeven. Doordat diverse overheden hun eigen keuzes maken ten aanzien van de informele afhandeling van bezwaarschriften, binnen de grenzen van de Awb, zijn er diverse termen in omloop gekomen die op hetzelfde verschijnsel betrekking hebben. De volgende synoniemen zijn in omloop: het bieden van vormen van informeel contact, informele methode (*het WOZ-onderzoek*), toepassen van mediationvaardigheden (*Prettig Contact*), methode Overijssel (provincie Overijssel), alternatief traject, tussentijds contact/informele aanpak (*Ervaringen met Bezwaar*), Andere Aanpak (UWV en Tilburg), Een luisterend oor (Bzk, 2008) en de Bredase aanpak (Marseille, 2011). Om verwarring te voorkomen, zal hierna steeds de term informele aanpak worden gebruikt.

Er is sprake van een informele aanpak wanneer het bestuursorgaan een palet aan niet juridische mogelijkheden aan burgers biedt om in direct contact te komen met de overheid. In het procesrecht van de Awb ligt het beginsel verankerd dat er moet worden gestreefd naar een zorgvuldige en aanvaarde beslissing. Het verplicht aanbieden van het horen na bezwaar was bedoeld de bezwaarmaker en bestuursorgaan te brengen tot een goed begrip van het belang van de burger bij het besluit en gronden die aan het aangevochten besluit ten grondslag liggen.

In de uitvoeringspraktijk is de inrichting van de reguliere bezwaarprocedure soms gaan lijken op de werkwijze van een rechtbank.¹¹ Bij het adviseren over het besluit op bezwaar kan de bezwaarambtenaar enerzijds rekening houden met de juridische houdbaarheid van de beslissing op bezwaar bij een toetsing door de rechter. Anderzijds kan de bezwaarambtenaar zich ook oriënteren op de vraag of aan de situatie van de burger recht gedaan is.

Gemeentebesturen laten het horen van de bezwaarmaker grotendeels over aan een bezwaarcommissie van wier leden niet zonder meer kan worden verwacht dat ze inzicht hebben in de finesses en mogelijkheden van het gemeentelijk beleid.

Een mogelijk gevolg is dat de leden van de bezwaaradviescommissie zich in hun oordeel over het primaire besluit terughoudend opstellen. De commissie wil niet op de stoel van het bestuursorgaan gaan zitten, en zal minder snel tot een beleidsinhoudelijke heroverweging overgaan. Waarschijnlijk is dat de commissie zich zal beperken tot een toets op rechtmatigheid. Het bestuursorgaan wijkt zelden af van het advies van de bezwaarcommissie. Een open overleg tussen bezwaarmaker en bestuursorgaan waarin naar creatieve oplossingen wordt gezocht, krijgt dan minder kans.¹²

¹¹ Zie interview met Michiel Scheltema, in: A.T. Marseille, e.a., 2011, p.12-18.

¹² Damen c.s. spreken over het beginsel van individualiserende rechtsbedeling. Het bestuursorgaan is niet onvoorwaardelijk gehouden aan absolute regeltrouw. Het bestuursorgaan heeft ook de plicht zijn besluiten te nemen op grond van een evenwichtige belangenafweging waarbij rekening moet worden gehouden met hetgeen de sociale grondrechten beogen aan de burger te verzekeren. Er moet rekening worden gehouden met de bijzondere en individuele omstandigheden waarin de belanghebbende burger verkeert (Damen et al. 2003).

De informele aanpak wordt wel opgevat als reactie op de geschetste juridisering van de bezwaarprocedure. De informele aanpak bestaat uit diverse momenten en mogelijkheden om het contact tussen bestuursorgaan en belanghebbende te laten plaatsvinden. Tot de mogelijkheden tot verbeterd contact behoren het toegankelijk maken van informatie via internet, brieven, vooraf contact opnemen bij een te verwachten negatief besluit (Zwolle), inloopavonden (Dordrecht), flitsbezwaren (Emmen), bellen na ontvangst van het bezwaar (meestal), keukentafelgesprekken, informeel overleg zonder of met een onafhankelijke gespreksleider, en - eventueel - mediation (Overijssel).

De informele aanpak bestaat daaruit dat ambtenaren contact zoeken bij (potentiële) bezwaarprocedures met de burger vanuit een open, geïnteresseerde en oplossingsgerichte houding en dat burgers ruimhartig worden geïnformeerd over procedures. Een eerste vraag kan zijn: *Kunt u mij vertellen wat er speelt?* Vervolgens wordt in onderling overleg met de burger besproken hoe zijn vraag of probleem het beste kan worden behandeld.

Een ambtenaar die de informele aanpak bij een bezwaarprocedure hanteert, zoekt allereerst naar de reden waarom de burger bezwaar maakt.

De reden bezwaar in te dienen kan, zo blijkt uit de praktijk, verschillen. Soms is de context dat de burger een klacht wil indienen met betrekking tot de ondervonden bejegening.

In andere gevallen is de context dat de belanghebbende een herziening wenst van het genomen besluit. Ook aan de kant van de ambtenaar is de situatie niet altijd identiek. Bij een aantal regelingen beschikt het bestuursorgaan over beleidsruimte het besluit zo aan te passen, dat tegemoet gekomen wordt aan de belangen of situatie van de bezwaarmaker, zonder andere belangen (ernstig) te schaden. In andere gevallen legt de bezwaarmaker (een kijk op de) feiten op tafel, waaruit blijkt dat het besluit op onjuiste veronderstellingen stoelt, zodat het bestuursorgaan direct een nieuw besluit kan nemen (herstel administratieve fout). In weer andere gevallen is de context dat de ambtenaar slechts kan aangeven, dat de wet volstrekt geen ruimte laat het genomen besluit aan te passen.

De drie geselecteerde onderzoeken besteden alle drie aandacht aan de informele aanpak. Twee ervan bestuderen de informele aanpak zelf, terwijl het derde onderzoek (*Ervaringen met Bezwaar*) de reguliere bezwaarprocedure bestudeert en in de marge uitspraken doet over de informele aanpak.

1.3 Tot slot

In het volgende hoofdstuk worden de houdbare conclusies van de drie onderzoeken besproken en benut om tot een geïntegreerd overzicht te komen. Op basis van dit overzicht worden aan het eind van het derde hoofdstuk aanbevelingen geformuleerd.

2

Integratie van bevindingen

Gezamenlijk geven de drie besproken rapporten antwoord op de vraag die in de 12^e en 32^e aanbeveling van de Derde Evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht wordt opgeworpen (Commissie IJssink Evaluatie Awb III, 2006): “wat vinden burgers van de bezwaarprocedures waarmee zij te maken hebben gekregen?”. De drie onderzoeken bieden informatie over de beleving van burgers bij een reguliere aanpak van de bezwaarprocedure (*Ervaringen met Bezwaar en het WOZ-onderzoek*) en bij een informele aanpak daarvan (*Prettig Contact* en *het WOZ-onderzoek*). Dat maakt het mogelijk een CMO-model op te stellen, waarin zowel de werking van de formele als die van de informele aanpak zichtbaar wordt gemaakt. Eerst worden de drie onderzoeken kort beschreven. Vervolgens worden de houdbare conclusies gepresenteerd. Daarna wordt het CMO-model met deze conclusies gevuld.

2.1 Drie onderzoeken

Ervaringen met Bezwaar

Dit onderzoek bestaat uit twee deelonderzoeken. Het eerste deelonderzoek is een survey. Het tweede deel bestaat uit open interviews met 38 bezwaarmakers kort na de hoorzitting. Beide deelonderzoeken richten zich op de beleving door burgers van bezwaarprocedures overeenkomstig de formele aanpak. De onderzoekers baseren hun waarnemingen en hypothesen op de procedurele rechtvaardigheidstheorie (Tyler, 2006, Laemers e.a., 2006). Centrale begrippen binnen deze theorie worden geoperationaliseerd: dat wil zeggen omgezet in enquêtevragen. De respondenten hebben eerst een brief gekregen, waarna de enquêtes telefonisch zijn afgenomen.

Een groot deel van de respondenten had de gehele bezwaarprocedure doorlopen. De verzamelde data zijn ook benut voor het maken van een checklist ten behoeve van het tweede, kwalitatieve deelonderzoek. Bij het kwalitatieve deelonderzoek zijn respondenten benaderd die nog in de procedure zaten. Het oogmerk van dit deelonderzoek was de bevindingen van het eerste deel te verdiepen. In hoofdstuk 14 worden de uitkomsten van beide onderzoeken weergegeven. De resultaten van het onderzoek zijn beoordeeld in het licht van de procedurele rechtvaardigheidstheorie waarbij er conclusies worden getrokken ten aanzien van het belang van ambiance, de factor tijd, de informatieverstrekking door het bestuursorgaan en de behoefte van bezwaarmakers aan een informele aanpak.

Prettig Contact 2

Prettig Contact is deel 2 in een serie rapporten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het onderzoek was gericht op de effecten van pioniertrajecten bij het afhandelen van bezwaarschriften. Pioniers zijn bestuursorganen die zich ten opzichte van het Ministerie hebben gecommitteerd aan toepassing van de informele aanpak, met name ook tijdens de bezwaarprocedure. Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van een meetinstrument dat ontwikkeld is door Poitras en Le Tareau (2009). Poitras en Le Tareau¹³ onderzoeken de toepassing van mediation. Ze richten zich op kenmerken van de mediator, de procedurele rechtvaardigheidstheorie, de kwaliteit van de overeenkomst, het vertrouwen in die overeenkomst en de relatie van bezwaarmaker en bestuursorgaan. Al deze elementen worden overgenomen door de onderzoekers van *Prettig Contact*. De rol van de mediator wordt in dit onderzoek aangepast naar de rol van de bezwaarbehandelend ambtenaar. De rol van de partner waarmee wordt overlegd, wordt vervuld door de vakambtenaar. De bezwaarmaker is de andere partner in dit proces. De gegevens zijn verzameld door middel van uitgebreide enquêtes die zowel door ambtenaren als door burgers werden ingevuld. De verantwoordelijkheid voor het invullen van de enquêtes lag bij de deelnemende bestuursorganen. Een deel van de enquêtes is telefonisch afgenomen; een ander deel is schriftelijk afgenomen. De gegevens bieden verschillende analysemogelijkheden. Het onderzoek gaat zowel over de beleving van bezwaarmakende burgers als over het perspectief van bezwaarambtenaren en vakambtenaren. Behalve over de uitkomst van de informele aanpak zijn er gegevens verzameld over doorlooptijden en kosten.

Het WOZ-onderzoek

Voor de meta-evaluatie is gebruik gemaakt van een conceptversie van het rapport *Een snellere en betere behandeling van WOZ-bezwaren* (2011) Ministerie van BZK.¹⁴ Er hebben zes gemeenten aan dit onderzoek meegewerkt. Het onderzoek heeft zich specifiek gericht op de informele aanpak van de vaststelling van de onroerend zaak waarde. Door het WOZ-proces te nemen werd een vergelijking mogelijk met landelijke cijfers. De onderzoekgegevens beslaan drie jaar.

¹³ Jean Poitras en Aurelia Le Tareau, Quantifying the Quality of Mediation Agreements, in: *Negotiation and Conflictmanagement Research*, jrg.2, nr.4, 2009, pp.363-380.

¹⁴ De definitieve versie van dit onderzoeksrapport was ten tijde van de afronding van deze meta-evaluatie (begin mei 2011) nog niet beschikbaar.

Hierdoor kunnen per gemeente trends worden waargenomen die met de landelijke trend kunnen worden vergeleken. Het onderzoek biedt informatie over de beleving door burgers en de werkbeleving en het commitment van medewerkers die bij de informele aanpak waren betrokken. Doordat ook gegevens zijn verzameld over de formele aanpak, was het mogelijk de resultaten van de informele aanpak direct met de resultaten van de formele aanpak te vergelijken. Het onderzoek biedt afzonderlijke (case)beschrijvingen van de informele aanpak bij de zes deelnemende gemeenten. Uit deze (case)beschrijvingen blijkt dat er grote verschillen zijn in de vormgeving van de informele aanpak. Bovendien blijkt de infrastructuur (ICT, organisatievorm, toegang tot gegevensbestanden) waarin de informele aanpak is ingebed, van invloed te zijn op het succes van de informele aanpak.

2.2 Houdbare conclusies

Op grond van een analyse aan de hand van het CMO-model hebben wij geconstateerd dat uit de onderzoeken houdbare conclusies kunnen worden gededistilleerd. Deze worden puntsgewijs opgesomd.

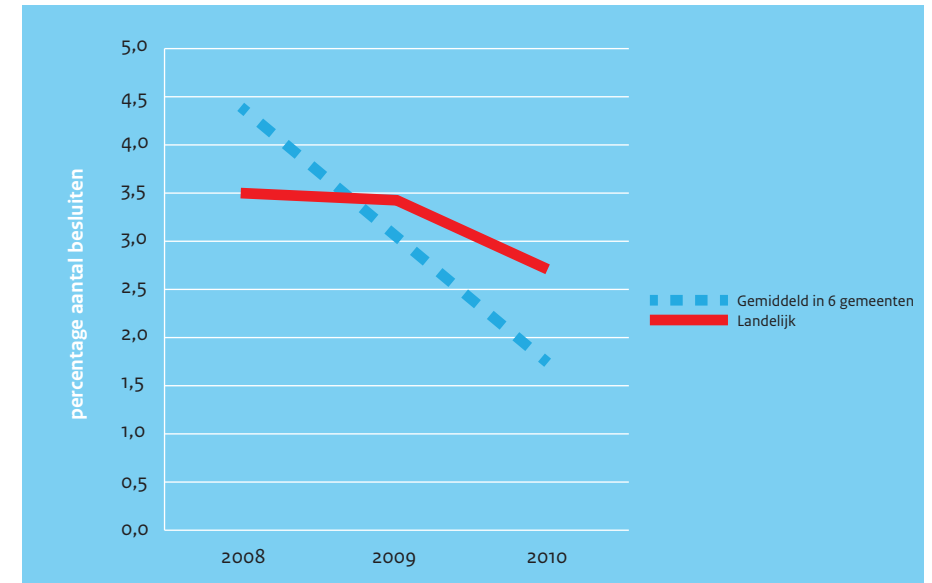
Uit *Ervaringen met Bezwaar* komen de volgende zaken naar voren:

- Bezwaarmakers die een formele procedure hebben doorlopen zijn in de regel negatief over de behandeling van hun bezwaar.
- Bezwaarmakers geven aan dat ze voorstander van een informele aanpak zijn.
- Een negatieve uitkomst van een procedure heeft een negatief effect op de beoordeling van de procedure als geheel.
- Een respectvolle bejegening van bezwaarmakers tijdens de hoorprocedure heeft een positief effect op de beoordeling van de procedure als geheel.
- Het door een bestuursorgaan ingaan op de onderbouwing van het bezwaar (weerleggen of overnemen van de door de bezwaarmaker aangevoerde argumenten) heeft een positief effect op de beoordeling van de procedure als geheel.
- De mate waarin een bezwaarmaker een beslisambtenaar of bezwaarcommissie als neutraal aanvaardt, levert een positieve bijdrage aan het oordeel over de procedure als geheel.

In *Prettig Contact* zijn de volgende zaken gevonden:

- De procedurele rechtvaardigheidstheorie kan de tevredenheid over de informele aanpak in belangrijke mate verklaren.
- Burgers van wie het bezwaar alsnog formeel wordt afgehandeld, beoordelen hun behandeling negatiever, dan burgers die het oorspronkelijke besluit na een informele procedure hebben geaccepteerd.
- Vaardigheden op het gebied van conflicthantering helpen ambtenaren bij het verkorten van de doorlooptijd en het aantal intrekkingen.
- Ambtenaren die de weg naar een formele behandeling van het bezwaar openhouden ('ken de consequenties van een eventuele intrekking') en die bereid zijn tot creatieve oplossingen (zoeken naar overeenstemming), ontmoeten vaker belanghebbenden die bereid zijn hun bezwaar in te trekken.
- De informele aanpak sluit goed aan bij de behoefte van bezwaarmakers.

figuur 2: Ontwikkeling percentage WOZ-bezwaren in 6 pioniergemeenten en landelijke trend (het WOZ-onderzoek)



Het WOZ-onderzoek levert de volgende conclusies op:

- Bezwaarmakers die langer in de procedure zitten (en nog wachten op een beslissing), zijn negatiever over de behandeling van hun bezwaarschrift dan bezwaarmakers waarvan het bezwaar ongegrond is verklaard.
- De informele aanpak bewerkstelligt na verloop van jaren een afname van het aantal bezwaren (zie: figuur 2).
- Burgers waarderen de bezwaarprocedure gemiddeld positiever wanneer ze een door hen gewenste uitkomst hebben gekregen.
- Commitment van vakambtenaren en bezwaarambtenaren is voor het succes van de informele aanpak van belang.

Tenslotte kunnen nog een twee algemene punten worden genoemd.

- Alle drie onderzoeken bevestigen hypothesen die aan de procedurele rechtvaardigheidstheorie zijn ontleend.
- De behandeling van bezwaar kan sterk verschillen per overheid en per beleidsdomein.
- Dit geldt zeker voor de informele aanpak van de bezwaarprocedure.

2.3 CMO-model beleving van bezwaar

Het CMO-model is een hulpmiddel om te tonen hoe bepaalde beleidsinterventies (formeel of informeel) binnen een bepaalde context (C) via een bepaald mechanisme (M) tot een bepaalde uitkomst (O) leiden (bijvoorbeeld: tevredenheid over de uitkomst van de bezwaarprocedure). De interventies zijn dat deel van het model dat het bestuursorgaan direct kan beïnvloeden en waarmee het bestuursorgaan - indien zij bepaalde doelen nastreeft - een gewenste uitkomst kan proberen te bewerkstelligen. Een gewenste uitkomst kan bijvoorbeeld zijn bezwaarmakers die instemmen met de uitkomst van de bezwaarprocedure. Voor de werking van een interventie is het van belang te weten welk mechanismen er bij de doelgroep door de gekozen interventie worden geactiveerd. Het CMO-model abstraheert niet van de context. Het CMO-model houdt er juist rekening mee dat kenmerken van de context invloed hebben op de werking van een bepaalde interventie. Het te verklaren verschijnsel in het CMO-model wordt gevormd door de doelvariabelen waarop de interventie zich richt.

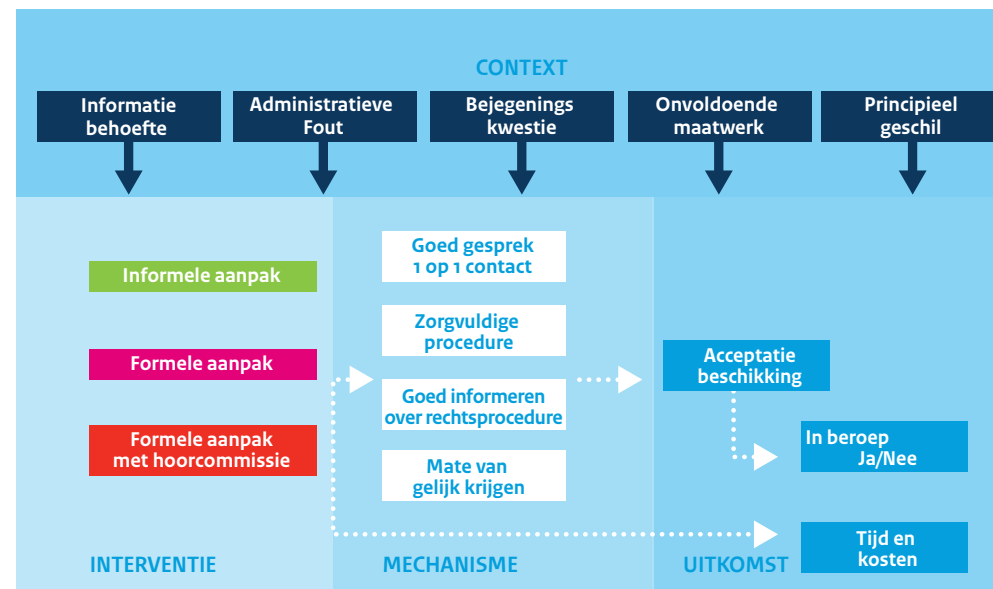
In de rubriek (gewenste) uitkomsten kan ook worden ingegaan op in de onderzoeken geconstateerde neveneffecten, zoals de ontwikkeling van kosten of het tijdsverloop van bezwaarprocedures. In deze paragraaf wordt de afhandeling van bezwaarschriften besproken aan de hand van een gevuld CMO model (zie figuur 3).

2.3.1 Context

Het model (figuur 3) geeft een beschrijving van het verloop van bezwaarprocedures. De bezwaarprocedure wordt gestart door burgers: dat is een vast gegeven. Maar de concrete aanleiding voor het uiten van zo'n grief kan sterk verschillen. Als een belanghebbende overweegt een bezwaar in te dienen, is deze bezwaarmaker niet tevreden over een primair besluit van het bestuursorgaan. Er ligt een grief.

De drie onderzoeken waren niet expliciet gericht op vraag binnen welke context de bezwaarschriften tot stand komen. De context waarin het bezwaarschrift is ontstaan, wordt pas tijdens of na het doorlopen van de procedure duidelijk. Ook kan er bij een bezwaarschrift tegelijkertijd sprake zijn van een administratieve fout en een bejegeningkwestie. De meeste informatie over de context van de bezwaren is te vinden in *Ervaringen met Bezwaar*. In dit onderzoek wordt aandacht besteed aan de beweegredenen van burgers in bezwaar te gaan (p.59-66). In beide andere onderzoeken worden vooral indirecte verwijzingen aangetroffen naar de context waarin het bezwaarschrift is ontstaan.

figuur 3: CMO model behandeling bezwaar



Aan de hand van figuur 3 worden eerst de vijf modaliteiten van de context onderscheiden (zie bovenste deel 'CONTEXT' figuur 3). Het begin van de bezwaarprocedure kan betrekkelijk eenvoudig zijn: de belanghebbende mist belangrijke achtergrondinformatie. Het beginpunt van de bezwaarprocedure kan ook behoorlijk ingewikkeld zijn: in de procedure van primaire besluitvorming hebben belanghebbende en bestuursorgaan uiteenlopende visies op de relevante feiten en de toepasselijke normen ontwikkeld: in dat laatste geval is sprake van een principieel geschil.

Informatiebehoefte

De aanleiding tot het entameren van een bezwaarprocedure kan een gebrek aan informatie bij de burger zijn. Soms gebruikt de bezwaarmaker de procedure als middel om aan de benodigde informatie te komen. Een burger kan een besluit of regeling verkeerd begrijpen. Het is in die context voorstelbaar dat burgers na een uitleg hun bezwaar intrekken. Een voorbeeld is te vinden in *Ervaringen met Bezwaar* (p.143), waar één van de geïnterviewden stelt dat 'de belangrijkste reden (om in bezwaar te gaan, is) het verkrijgen van duidelijkheid over de consequenties van het bestreden besluit'.

Twee andere respondenten noemen de informatiebehoefte als bijkomende reden voor hun bezwaar. In *Prettig Contact* (p.112) blijkt 30% van de bezwaren die aanvankelijk voor de informele aanpak worden opgepakt, via acceptatie van het primaire besluit te kunnen worden afgehandeld: 'een luisterend oor, toelichting en uitleg' blijken in dit geval toereikend te zijn. Dit duidt op een informatiebehoefte bij de burger.

Administratieve fout

Met zijn bezwaarschrift kan de belanghebbende de vakambtenaar ook attenderen op een administratieve fout. De fout kan worden gewijzigd door het nemen van een nieuw primair besluit of door het oorspronkelijke besluit te herzien. *Ervaringen met Bezwaar* (p.60) stelt dat ‘bezwaarmakers die het besluit niet verwacht hadden (vaker overgingen) tot het indienen van bezwaar dan mensen die de inhoud van het besluit wel verwacht hadden’. Verder signaleert *Ervaringen met Bezwaar* (p.61), dat ‘slechts een enkele bezwaarmaker dacht dat het besluit (...) conform de regels was’. De eerste opmerking kan wijzen op het in bezwaar gaan vanwege een administratieve fout en de tweede opmerking wijst op een (vermeende) administratieve fout. Verder noteert *Ervaringen met Bezwaar* (p.88) dat ‘driekwart van de respondenten (...) als reden (noemt) dat men het niet eens is met de beslissing’. Dit kan wijzen op een (vermeende) administratieve fout of op een (vermeend) tekort aan maatwerk. Uit de interviews met bezwaarmakers die werden afgenomen door de onderzoekers van *Prettig Contact* blijkt dat als één van de voordelen van de informele aanpak wordt gezien het snel signaleren van administratieve fouten, waardoor ambtenaren sneller een nieuw besluit nemen. Ook dit duidt op administratieve fouten als achtergrond voor het indienen van bezwaar.

Bejegeningkwestie

In het systeem van de Awb moet een bejegeningkwestie resulteren in een klacht, en niet in een bezwaar. Maar regelmatig blijkt een bejegeningkwestie te leiden tot een bezwaar. Deels doordat voor (een deel van de) burgers het onderscheid tussen een bezwaar en een klacht niet duidelijk is. Deels doordat onderaan primaire besluiten te lezen valt dat de belanghebbende in bezwaar kan. Er staat niet dat de geadresseerde ook een klacht kan indienen wanneer deze vindt niet correct tegemoet te zijn getreden.

Ook kan meespelen dat sommige burgers menen door het entameren van een bezwaarprocedure meer indruk te maken op het bestuursorgaan, dan door het indienen van een klacht. Ook tijdens interviews die wij ten behoeve van deze meta-evaluatie hebben afgenomen, werd gesteld dat burgers die een klacht hadden over hun bejegening door een bestuursorgaan, in bezwaar gingen, omdat er op de bekendmaking van de beschikking wel wordt vermeld dat men in bezwaar kon, maar niet, dat ze ook konden kiezen voor het indienen van een klacht. Ook in *Ervaringen met Bezwaar* (tabel 6.1, p.88) wordt gesteld dat bejegeningkwesties een reden kunnen vormen voor het indienen van bezwaar. Bij belanghebbenden die bezwaar maken tegen een beslissing van het SVB, dient 14% dat bezwaar in omdat ze zich niet correct behandeld voelen.

Onvoldoende maatwerk

Onvoldoende maatwerk is een modaliteit die eveneens aan het indienen van een bezwaar ten grondslag kan liggen. Burgers hebben oog voor het bijzondere (het afwijkende) van de eigen situatie. Burgers zijn gevoelig voor het bieden van onvoldoende maatwerk. De kijk op het bredere perspectief – de andere gevallen die onder de regels vallen – kan bij hen ontbreken. Belanghebbenden zien soms niet in, waarom in hun geval de overheid de wet net

niet iets anders kan interpreteren. Niemand heeft daar immers last van? Besluiten, zeker bij beschikkingenfabrieken, worden echter zonder aanzien des persoons genomen en kunnen genomen worden zonder dat - terecht of onterecht – de bijzonderheden van het geval worden meegewogen. Een normatief argument voor maatwerk wordt gevonden in het beginsel van individualiserende rechtsbedeling.¹⁵ Soms is er ruimte aan bijzondere omstandigheden van het geval tegemoet te komen. Zo kan bij een beschikking die een burger verplicht tot terugbetaling of het voldoen van een boete door middel van gespreide betaling aan deze burger de mogelijkheid worden gegeven aan deze verplichtingen te voldoen, zonder dat het oorspronkelijke besluit zelf wordt aangetast.

Herziening en aanpassing van het primaire besluit en het vinden van een creatieve oplossing worden in *Prettig Contact* (p.112) genoemd als positieve uitkomsten van een bezwaarprocedure. Deze uitkomsten maken respectievelijk 15% en 11% uit van de bezwaarzaken die via de informele aanpak zijn behandeld. Enerzijds kan dit worden gezien als indicatie voor onvoldoende maatwerk bij het nemen van het primaire besluit. Anderzijds duidt deze uitkomst ook op de mogelijkheid om door een onbevangen benadering tijdens de bezwaarprocedure een uitkomst te bereiken die aan de zorgen van de bezwaarmaker recht doet.

Bij *Ervaringen met Bezwaar* (p.67) is een indirecte verwijzing naar onvoldoende maatwerk terug te vinden in de volgende passage: ‘er is een flink aantal respondenten dat de behoefte aan informeel overleg (helemaal) niet heeft (26%). Opvallender is het aantal dat denkt of zeker weet van wel (60%).’ En op dezelfde pagina: ‘Binnen de groep procedurele derden (de bouwvergunninghouders van wie de vergunning werd aangevochten) heeft 41% behoefte aan dergelijk overleg. Dat is een groot deel, als men bedenkt dat deze respondenten niet zelf bezwaar maakten, maar alleen bij de procedure betrokken waren omdat de procedure over hun vergunning ging’.

Principieel geschil

De achtergrond voor het indienen van een bezwaarschrift kan ook worden gevormd door een principieel geschil. Bij een principieel geschil is niet slechts sprake van een verschil van mening over de administratieve verwerking van feitelijkheden of een verschil van mening over het bijzondere, afwijkende van het onderhavige geval. Bij een principieel geschil is er sprake van een geschil over de (interpretatie van de) feiten en (de toepasselijkheid en uitleg van) de regels. De vakambtenaar ziet geen mogelijkheid tegemoet te komen aan wensen van de burger. De belanghebbende blijft bezwaar houden tegen het genomen besluit. Alleen een interventie door een derde partij kan hier wellicht nog een uitzicht op overeenstemming bieden. Het is mogelijk dat een bezwaaradviescommissie - of in een later stadium wellicht een rechter- de partijen overtuigt of een mogelijkheid vindt partijen met elkaar in gesprek te brengen.

¹⁵ L.J.A. Damen (red), *Bestuursrecht, deel 1*, paragraaf 1.3.8. ‘Regel is regel’ of het beginsel van individualiserende rechtsbedeling, Den Haag, BoomJuridische Uitgevers, 2009, pp.71-72.

In *Prettig Contact* (p.56) blijkt dat het gebrek aan bewegingsruimte een belangrijke contra-indicatie is: 'Opmerkelijk is dat met name bij tegemoetkomingen de contra-indicatie geen beweegruimte als veruit de meest genoemde (n=39) opvalt.' Dit kan worden gelezen als indicatie voor een principieel geschil tussen bestuursorgaan en bezwaarmaker. De andere in *Prettig Contact* onderscheiden contra-indicaties verwijzen niet naar principiële geschillen.

2.3.2 Interventies

Interventies vormen het aangrijppingspunt voor een bestuursorgaan om invloed uit te oefenen op de uitkomst van bezwaarprocedures. De afhandeling van bezwaar is in algemene zin geregeld in de Awb. Deze kaderwet biedt ruime mogelijkheden voor bestuursorganen de bezwaarprocedure naar eigen inzicht in te richten. In gemeenten waar de informele aanpak werd ingevoerd, bleek het niet nodig om verordeningen of beleidsregels aan te passen. De formele aanpak zonder en met adviescommissie sluiten elkaar vaak uit. De informele aanpak daarentegen kan goed worden gecombineerd met beide varianten van de formele aanpak. De informele aanpak kan worden aangeboden als alternatief.

Soms is echter de formele aanpak een aanvulling op de informele aanpak. Wanneer het via de informele aanpak niet gelukt is tot een aanvaardbare uitkomst van de bezwaarprocedure te komen, zal in bepaalde gevallen naar een formele aanpak worden overgestapt. Ook het omgekeerde komt voor: een adviescommissie adviseert aan een bestuursorgaan en een burger om met elkaar in gesprek te gaan (Marseille, p.97).

Formele aanpak zonder adviescommissie

Binnen het eenvoudige model (figuur 3) zijn drie interventies mogelijk. Aanvankelijk was bij de gemeentelijke overheden de formele aanpak zonder toepassing van een adviescommissie de meest gebruikelijke optie (Schwartz, 2010). Hier wordt horen uitgevoerd op grond van art. 7:5 lid 1 Awb. Het horen vindt plaats door een functionaris die niet betrokken is geweest bij de voorbereiding van het bestreden besluit of door personen, waarvan de meerderheid niet betrokken is geweest bij de voorbereiding van het bestreden besluit. Bij gemeenten komen we de bezwaarafhandeling door ambtenaren vooral tegen bij het behandelen van bezwaarschriften tegen (lokale) belastingaanslagen en WOZ-beschikkingen.

Formele aanpak met adviescommissie

Sinds de invoering van de Awb in 1994 is er bij gemeenten een sterke groei geweest in de formele aanpak met toepassing van een adviescommissie (Schwartz, 2010) zodanig dat dit nu in een ruime meerderheid van het aantal bezwaren bij gemeenten geschiedt en door sommige gemeentebesturen zelfs als een verplichting wordt gezien. De aanpak met advies door een bezwaarcommissie is gebaseerd op art. 7:13 Awb. De voorzitter van de adviescommissie maakt geen deel uit van en is niet werkzaam voor het bestuursorgaan, maar ook de overige leden van de commissie blijken in toenemende mate externen te zijn. Een tweede tendens

is dat in de samenstelling van de bezwaaradviescommissie het percentage juristen toeneemt (Schwartz, 2010). Deze ontwikkeling kan worden samengevat als een tendens naar groeiende complexiteit en juridisering.¹⁶

Informele aanpak

De informele aanpak kan worden gezien als poging de genoemde tendens tot juridisering te keren. Een breed scala van activiteiten valt onder de informele aanpak. Een deel van deze activiteiten heeft direct betrekking op het afhandelen van bezwaarschriften. Het gaat hierbij in de regel om het contact opnemen met burgers na ontvangst van een bezwaarschrift.

In *Prettig Contact* (p.23) wordt een conflicthanteringpalet geschilderd: 'het conflicthanteringpalet bestaat naast de reguliere (formele) Awb-procedure uit de volgende vijf vormen van conflicthantering:

- Bellen
- Keukentafelgesprek
- Informeel overleg
- Informeel overleg met onafhankelijk gespreksleider
- Mediation

De laatstgenoemde activiteit (mediation) is niet in het onderzoek betrokken en zal hier ook niet worden besproken. Uit de interviews blijkt overigens, dat mediation slechts in uitzonderlijke gevallen wordt toegepast.¹⁷ In het WOZ-onderzoek (p.5-6) worden naast de hierboven genoemde methoden van informele aanpak ook genoemd:

- Verbeteren informatievoorziening
- Vooroverleg met grote partijen
- Begrijpelijke formulieren
- Inloopavonden
- Uitnodiging tot bellen
- Flitsbezwaar

Uit het WOZ-onderzoek blijkt nog meer dan uit *Prettig Contact* dat de informele aanpak niet moet worden gezien als een standaardmodel¹⁸. De informele aanpak is een benadering die per bestuursorgaan, beleidsdomein en type bezwaar (context) kan verschillen. In *Prettig Contact* is hier rekening meegehouden door (in tabel 6.4, blz.115) te onderscheiden naar de verschillende beleidsdomeinen (van WMO tot Handhaving BWT). De tabel laat tussen de domeinen forse verschillen zien in uitkomst van de informele aanpak.

¹⁶ De ontwikkelingsstadia zijn: van eigen ambtenaren naar een adviescommissie; en van een deels interne adviescommissie naar een externe adviescommissie die in belangrijke mate wordt samengesteld uit personen met een juridische opleiding.

¹⁷ Dit is in lijn met de resultaten van een onderzoek bij de provincie Overijssel waar 3% van het aantal bezwaarzaken in een mediationproject via Mediation werd aangepakt (n=208) (De Graaf et al. 2003).

¹⁸ A one fits all model.

Bij fiscale zaken blijkt 80% van de bezwaren tot een oplossing gebracht te kunnen worden door een luisterend oor, toelichting en uitleg, terwijl bijvoorbeeld bij ruimtelijke ordeningskwesties deze aanpak (luisteren, toelichten en uitleggen) slechts in 21% van de gevallen tot een bevredigende uitkomst leidt. Juist bij ruimtelijke ordeningskwesties waarbij bijna per definitie derden een rol spelen, is het zoeken naar een onorthodoxe oplossing vaak de aangewezen weg. Bij de informele aanpak van bezwaarschriften over ruimtelijke ordeningskwesties wordt bijna de helft van de zaken (46%) opgelost door te zoeken naar een creatieve oplossing. Kortom, niet alleen de invulling van de informele aanpak kan verschillen per beleidsdomein, ook de bereikte uitkomst kan per beleidsterrein verschillen.¹⁹

2.3.3 Mechanismen

Tussen de drie interventiemogelijkheden (informeel, formeel zonder en formeel met commissie) en de uitkomst van een bezwaarprocedure (al dan niet aanvaarden van uitkomst procedure) zitten vier werkzame mechanismen. Mechanismen zijn de schakel tussen interventie en context enerzijds en de uitkomst anderzijds. Een van deze mechanismen is een goed en open gesprek. Zo'n goed gesprek kan ertoe leiden dat de vakambtenaar anders tegen de passendheid van het oorspronkelijke besluit kijkt. Zo'n goed gesprek kan er ook toe leiden dat de bezwaarmaker meer begrip heeft voor de redenen die het bestuursorgaan voor het genomen besluit heeft. In dit geval bestaat het mechanisme uit het komen te beschikken over gedeelde informatie. In deze paragraaf worden de vier (in figuur 3) onderscheiden mechanismen besproken.

Goed gesprek

De geïnterviewde burgers stellen één op één contact met beslisambtenaren op prijs. Hoewel *Ervaringen met Bezwaar* stelt dat de informele aanpak niet altijd goed uitpakt, constateert dit rapport ook dat in die gevallen waarin geen informele aanpak is toegepast, respondenten regelmatig aangeven dat ze daaraan wel behoefte hadden.

Van de vier vormen van informele aanpak blijkt het 'om tafel gaan zitten met de gemeente/het UWV (om te kijken naar alternatieve oplossingen/voor uitleg over genomen beslissing)' het meest populair te zijn (*Ervaringen met bezwaar*, p.151). *Ervaringen met Bezwaar* (tabel 7.3, p.98) laat zien dat het eindoordeel van bezwaarmakers waarmee het bestuursorgaan contact heeft opgenomen, vaker positief is dan het eindoordeel van bezwaarmakers met wie geen contact werd opgenomen. De onderzoekers geven geen informatie over de kwaliteit van het contact, maar de onderzoekers laten wel zien dat een vroegtijdig contact tot een positiever eindoordeel over de behandeling leidt.

¹⁹ Vergelijk paragraaf 6.4 Werken met mediationvaardigheden in verschillende domeinen, in: L. van der Velden, e.a., *Prettig Contact*, deel 2, 2010, pp.114-115.

Prettig Contact gaat in op de factoren die van invloed zijn op het percentage ingetrokken bezwaren: 'wanneer de ambtenaar in staat is het perspectief van de burger in te nemen, zich competent voelt in conflicthantering en een compromisachtige stijl van conflicthantering heeft, heeft dit een voorspellende waarde voor het succes' (p.143). Succes wordt hier geïndiceerd aan de hand van de intrekking van het bezwaar. Formuleringen zoals 'het perspectief van de burger innemen' en 'compromisachtige stijl' wijzen op geneigdheid tot een goed gesprek waarbij de ambtenaar de burger niet probeert te intimideren noch probeert te overbluffen. Deze conclusie kan worden onderbouwd met het volgende citaat (p.143): 'belangrijk is ook dat de ambtenaar in staat is om aan de burger duidelijk de consequenties rondom zijn rechtsbescherming aan te geven.'²⁰

Zorgvuldige procedure

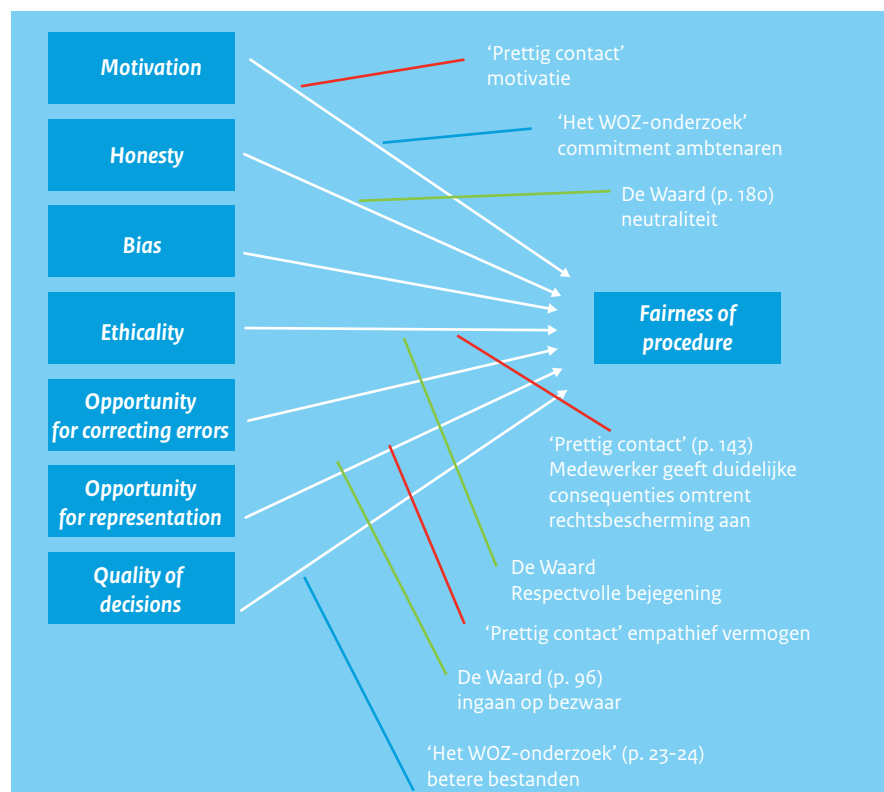
In figuur 4 wordt de overeenstemming getoond tussen de bevindingen van de drie beschouwde onderzoeken en de procedurele rechtvaardigheidstheorie (Tyler, 2006). Een zorgvuldige bejegening leidt binnen deze theorie tot een hogere mate van acceptatie, en dat ook bij besluiten waarvan de uitkomst voor de door het besluit geraakte burger materieel gezien negatief is. De drie onderzoeken bieden een empirische ondersteuning voor het verschijnsel dat burgers beslissingen accepteren, wanneer ze het idee hebben dat die beslissing zorgvuldig genomen is.

Ervaringen met Bezwaar (p.180) trekt een aantal conclusies ten aanzien van de houdbaarheid van de procedurele rechtvaardigheidstheorie. Zo is te lezen 'dat de respondenten een negatieve kwalificatie hebben willen geven' omdat 'geluiden van twijfel aan de onpartijdigheid zijn geuit' die zich vooral 'richtten tegen de (vertegenwoordigers van de) bestuursorganen.' Op blz. 96 wordt het nog scherper geformuleerd: 'hieruit blijkt dat (de perceptie van) neutraliteit een groter aandeel heeft in het verklaren van de variantie in het eindoordeel, dan dat (de perceptie van) betrouwbaarheid heeft'. De term neutraliteit staat in de terminologie van Tyler (zie figuur 4) voor honesty.

Het organiseren van hoorzittingen kan men beschouwen als het voorzien in een zorgvuldige procedure. Opmerkelijk is de bevinding in *Ervaringen met Bezwaar* (p.95) dat 'bezwaarmakers die de hoorzitting bijwoonden, (...) juist minder vaak in(stemmen) met de beslissing van het bestuursorgaan dan de bezwaarmakers die de hoorzitting niet bijwoonden'.

²⁰ Een uitvoerige uiteenzetting over het belang van een gedeelde definitie van de situatie voor het nemen van werkzame besluiten, is te vinden bij: H.B. Tirion, *Beleids-effectmeting en legitimiteit*, proefschrift, Enschede: Universiteit Twente, 2006, pp.213-235.

figuur 4: Tyler in relatie tot Ervaringen met Bezwaar, Prettig Contact en Het WOZ-onderzoek



Ook in *Prettig Contact* zijn aspecten van de zorgvuldige procedure te onderkennen. De betrokkenheid van de ambtenaar (motivatie) levert een positieve bijdrage aan de snelheid van de procedure (tabel 7.6a, p.142).

Medewerkers met de gave van empathie (tabel 7.8, p.143) en medewerkers die belanghebbenden wijzen op hun rechten (tabel 7.8, p.143) overtuigen bezwaarmakers vaker. Deze beide kenmerken zijn te beschouwen als operationaliseringen van het begrip “ethicity” (zie: figuur 4). Verder wordt in *Prettig Contact* (p.134) gesteld dat ‘een informele procedure met de inzet van mediationvaardigheden (...) eerder aan de kenmerken van procedurele rechtvaardigheid (beantwoordt) dan de reguliere (formele) Awb-procedures’.

In het WOZ-onderzoek (p.23-24) staat dat ‘het aantal toegekende of gegrond verklaarde bezwaren hoger ligt bij de informele methoden’. Dit duidt volgens de onderzoekers niet op een toegevend overheid. De onderzoekers stellen dat bij de reguliere methode bezwaren ‘vaak worden afgewezen omdat de onderbouwing (van het bezwaar) niet klopt’. Bij de informele aanpak is een ‘gesprek mogelijk (...) en de medewerker doorvraagt op de situatie van de burger en diens argumenten’. Hierbij wordt de burger

in het persoonlijke contact geholpen zijn ‘argumenten beter uiteen te zetten’. Een schriftelijke verwoording van het bezwaar plaatst sommige belanghebbenden voor extra barrières. Door het persoonlijke gesprek wordt het uiteindelijke besluit niet alleen beter, maar neemt ook ‘de kwaliteit van de bestanden’ toe. Dit citaat duidt er op dat de onderzoekers de informele aanpak als meer zorgvuldig bestempelen. Wanneer de kwaliteit van de bestanden²¹ verbetert, wordt de kwaliteit van de toekomstige besluiten ook beter.

Informerer over procedure

Een derde mechanisme dat er in theorie toe kan leiden dat de uitkomst van een procedure wordt aanvaard of juist wordt verworpen, is de mate waarin de bezwaarmaker door het verloop van de procedure wordt verrast. Wanneer belanghebbenden weten wat er in de procedure zal gaan gebeuren, kunnen ze zich daarop instellen en worden ze minder snel voor verrassingen geplaagd. Het blijkt dat burgers die slecht geïnformeerd zijn over de procedure, vaker ontevreden zijn over de uitkomst.

Dit wordt onderstreept door de bevinding in het WOZ-onderzoek, waar burgers die – na een informele procedure – nog steeds in de procedure zitten de meest ontevreden categorie vormen, meer ontevreden dan de burgers van wie het bezwaar ongegrond is verklaard en die dus zeker niet inhoudelijk hebben gekregen, waarop ze gehoopt hadden. Het eindoordeel over de bezwaarprocedure blijkt niet afhankelijk te zijn van de kennis vooraf, of in de woorden van *Ervaringen met Bezwaar* (p.97): ‘het wel of niet hebben van deze kennis vooraf heeft geen significante invloed op de mening over de gehele procedure’. Het informeren tijdens de procedure is van meer belang dan kennis vooraf. In het kwalitatieve deel van *Ervaringen met Bezwaar* (p.166) wordt dit ook geconstateerd: ‘in de gesprekken kwam naar voren dat men van tevoren meer had willen weten over de gang van zaken tijdens de bezwaarschriftprocedure. Een aantal geïnterviewden gaf aan zich op heel basale punten overvallen gevoeld te hebben, bijvoorbeeld door de voor hen onverwachte aanwezigheid van de wederpartij, of door de omstandigheid dat een medisch onderzoek plaatsvond’.

In *Prettig Contact* (tabel 6.4, (p.115) blijkt dat ‘een luisterend oor, een toelichting & uitleg’ de belangrijkste uitkomst is van de informele aanpak. Bij ruimtelijke ordeningskwesties is de rol van dit luisteren en toelichting geven nog vrij bescheiden (21%), maar bij de helft van de onderzochte beleidsdomeinen is het aandeel groter dan vijftig procent. Bij fiscale zaken is goede informatieverstrekking het meest van belang (80%). Een bevinding in *Prettig Contact* (p.143) is dat als burgers worden geïnformeerd over de rechten die ze opgeven bij het intrekken van bezwaar en bedenktijd krijgen voor het intrekken, zij het bezwaar vaker intrekken. Een goede informatiepositie verkleint onzekerheid. Meer informatie over het verloop van de procedure leidt tot minder verrassingen. Minder verrassingen kunnen in beginsel bijdragen aan betere besluitvorming en grotere acceptatie van de uitkomst.

²¹ In het WOZ-onderzoek heeft het begrip bestanden betrekking op administratieve informatiesystemen met gegevens over de verkoopprijzen van onroerend goed.

Gelijk krijgen

Het vierde en laatste mechanisme dat een rol speelt bij de (on)tevredenheid van bezwaarmakers over de uitkomst van een procedure, is de vraag of de beslissing op bezwaar positief uitpakt.

In de onderzoeken *Prettig Contact* en *het WOZ-onderzoek* (p.17) komt naar voren dat de informele aanpak vaker leidt tot aanpassingen van het besluit dan wanneer de formele procedure wordt gevolgd.²² *Prettig Contact* (figuur 7.2, p.131) laat zien dat burgers bij de uitkomst “herziening van een besluit” een hogere waardering voor de aanpak van het bezwaar hebben (8,8) dan bij de uitkomst een “creatieve oplossing” (8,2), de acceptatie van het besluit (7,1) of bij het volgen van de reguliere procedure (5,1). *Prettig Contact* (figuur 7.2, p.131) stelt dat: “ook zichtbaar is dat de burger, wanneer wordt gekozen voor de voortzetting van zijn of haar zaak via de reguliere (formele) procedure, duidelijk ontevredener is over de uitkomst en ook op andere punten minder tevreden is”. Het *WOZ-onderzoek* (p.23) stelt dat ‘het aantal toegekende bezwaren hoger ligt bij de informele methoden. Dit zal deels de hogere klanttevredenheid verklaren’.

Ervaringen met Bezwaar (tabel 7.9, p.100-101) laat een positieve samenhang zien tussen de uitkomst van de bezwaarschriftprocedure en de mening over de procedure als geheel: ‘Zoals onderstaande tabel (7.9) toont, zijn de respondenten met een positieve uitkomst veel vaker positief over de procedure als geheel. Dit verschil is significant (chi-kwadraat toets, significantieniveau .000)’. Hiermee hebben we laten zien dat alle drie onderzoeken de conclusie ondersteunen dat ‘gelijk krijgen’ een mechanisme is dat bijdraagt aan de waardering die burgers hebben voor de bezwaarprocedure als geheel.

2.3.4 Uitkomst

De uitkomst van een bezwaarprocedure heeft verschillende relevante aspecten (zie figuur 3). Een onmiddellijke uitkomst is de houding van de bezwaarmaker ten opzichte van de beslissing op het bezwaarschrift. We zullen deze houding bespreken onder de noemer “acceptatie van de beschikking”. De houding ten opzichte van de beslissing op bezwaar is ook in zekere mate van invloed op het handelen van de bezwaarmaker.²³

Er is een zekere relatie tussen het oordeel over de gerechtvaardigdheid van de beslissing op bezwaar en het besluit om al dan niet in beroep te gaan bij de bestuursrechter. Belangrijke nevenuitkomsten zijn: de kosten voor bestuursorgaan en belanghebbende en de duur van de procedure. Aan deze aspecten van de uitkomst wordt hieronder aandacht besteed.

²² Er is niet onderzocht wat de achterliggende reden is van de wijzigingen van het primaire besluit. Het kan zijn dat onder condities van informele aanpak burgers vaker informatie aanleveren, waardoor blijkt dat het primaire besluit op onjuiste gronden gebaseerd is.

²³ Dat de relatie tussen houding en handeling wel voorwaardelijk maar geen automatisme is, is mede door het werk van I. Ajzen en M. Fishbein (2005), *The influence of attitudes on behaviour*, in: D. Albarracín e.a. (red), *The Handbook of Attitudes*, Mahwah: Erlbaum, pp.173-221 een algemeen geaccepteerd inzicht.

Acceptatie van de beslissing op bezwaar

Het al dan niet accepteren van de beslissing op het bezwaarschrift is een belangrijke uitkomst. De waardering voor de inhoud van de beslissing op bezwaar hoeft niet samen te vallen met het oordeel over de procedure als geheel. Burgers kunnen een besluit accepteren nadat ze inzien, dat er geen andere uitkomst mogelijk was, maar ook nadat ze inzien dat doorvechten voor een besluit dat naar hun inzien meer recht doet aan hun bijzondere situatie, niet lonend is. Volgens de procedurele rechtvaardigheidstheorie bevordert het volgen van een zorgvuldige procedure de mate van acceptatie (Tyler, 2006). De factoren die daarbij een rol spelen zijn terug te vinden in figuur 4.

Ervaringen met Bezwaar (p.61) signaleert dat ‘een aandeel van 38% van de respondenten die een besluit van de Arbeidsinspectie niet aanvochten, meende dat het besluit niet eerlijk was gezien de regelgeving.’ De redenen om het besluit toch te accepteren was, ‘ik denk dat het toch niet helpt’, ‘het te veel tijd of moeite kost’. Hieruit blijkt dat het accepteren of niet verder aanvechten van een besluit, niet altijd duidt op tevredenheid bij de burger. *Ervaringen met Bezwaar* (p. 63) noteert ook dat de informele aanpak in sommige gevallen werkt: ‘uit de antwoorden van de SVB-respondenten blijkt dat er soms geen bezwaar is gemaakt omdat het probleem na een telefonisch gesprek is opgelost. Dit komt in elk geval vier keer voor’ (n=58).

In het *WOZ-onderzoek* en *Prettig Contact* worden geen gegevens gepresenteerd die direct iets zeggen over de acceptatie van de uitkomst van de bezwaarprocedure. Er zijn wel indirecte aanwijzingen voor een hogere acceptatie van besluiten die het resultaat zijn van een informele aanpak, maar die aanwijzingen hebben meer te maken met de waardering voor de bejegening als geheel (*Prettig Contact*, p.119) of de vraag of men al dan niet in beroep gaat (*het WOZ-onderzoek*, p.20).

Daarnaast kan ook het intrekkingpercentage worden gezien als indicatie voor een zekere mate van acceptatie. In *Prettig Contact* (p.143) worden enkele factoren genoemd die van invloed zijn op het intrekkingpercentage. Als medewerkers zich competent voelen op het gebied van conflicthantering, heeft dat een positief effect op het aantal intrekkingen. Gezien de andere factoren, kan dit niet betekenen, dat deze ambtenaren goed zijn in het overbluffen van burgers. Juist ambtenaren met een conflicthanteringstijl gericht op compromis en juist als ze de consequenties van de rechtsbescherming duidelijk aangeven, bewerkstelligen een hoger intrekkingpercentage. De vierde factor is dat bezwaarmakers die van doen hebben met ambtenaren die in staat zijn het perspectief van burgers in te nemen, vaker besluiten hun formele bezwaar in te trekken.

Al dan niet in beroep

Als de burger zijn bezwaar niet intrekt en een ongewenst besluit op bezwaar krijgt, kan hij ervoor kiezen in beroep te gaan bij de rechter. De beslissing op bezwaar is vatbaar voor beroep. De bezwaarprocedure heeft een flinke zeefwerking. De drie besproken onderzoeken bieden weinig informatie over de motivatie van burgers om niet of juist wel in beroep te gaan. Deze deelvraag maakte geen onderdeel uit van de probleemstelling. Het WOZ-onderzoek (figuur 6, p.20) laat zien dat er een positief verband is tussen de mate waarin de gemeente zich tijdens de procedure dienstverlenend opstelt en de geneigdheid van bezwaarmakers om al dan niet ‘beroep aan te tekenen’. Als conclusie (p.17) wordt gesteld ‘dat de belanghebbenden die aan een informeel traject hebben deelgenomen een lagere intentie hebben om een volgende formele stap te zetten, dan de betrokkenen die direct formeel bezwaar hebben gemaakt’.

Er worden in beide andere onderzoeken geen gegevens gepresenteerd die informatie bieden over de vraag of burgers in beroep gaan. Wel het omgekeerde. In Prettig Contact (p.143) is te lezen: ‘Wanneer de ambtenaar in staat is het perspectief van de burger te nemen, zich competent voelt in conflicthantering en een compromiserichte stijl van conflicthantering heeft, heeft dit een voorspellende waarde voor succes.’ Dit succes is het intrekken van bezwaar, waardoor tevens de weg naar een beroepsprocedure wordt afgesloten. Ervaringen met Bezwaar (p.60) stelt dat bezwaarmakers die ‘een besluit niet hadden verwacht, vaker overgingen tot het indienen van bezwaar dan mensen die de inhoud van het besluit wel verwacht hadden’. Ook concludeert Ervaringen met Bezwaar (p.61) dat ‘wanneer men van mening is dat het bestuursorgaan zich goed heeft laten informeren (...) men veel minder vaak in bezwaar (gaat) dan wanneer men van mening is dat het bestuur dat onvoldoende deed’. In figuur 3 wordt de uitkomst of bezwaarmakers al dan niet in beroep gaan, weergegeven als een vervolg op de acceptatie van de beslissing op bezwaar.²⁴

Tijd en kosten

Zowel bezwaarmakers als het bestuursorgaan investeren kostbare tijd en geld in het maken en behandelen van bezwaarschriften. De variabele tijd heeft meerdere kanten. Het gaat om het aantal uren werk dat de bezwaarmakers en de ambtenaren er zelf aan besteden, maar het gaat natuurlijk ook om de totale doorlooptijd. De tijd dat beide partijen in onzekerheid verkeren. De tijd ook waarin men niet kan disponeren omdat men niet weet waar men rechtens aan toe is. Een burger die een bouw aanvraag heeft ingediend, zit niet te wachten op een langdurige bezwaarprocedure die door een derde wordt aangespannen. Ten aanzien van de factor tijd biedt het WOZ-onderzoek (figuur 4, p.18) een interessant citaat: ‘Indien de zaak nog niet beëindigd is, blijkt de burger het minst tevreden te zijn’.

Burgers van wie de zaak nog in procedure is, blijken gemiddeld een lagere waardering voor de behandeling te hebben (4,9 op een schaal van 1-10) dan diegenen waarvan het bezwaar ongegrond is verklaard (5,9). Het WOZ-onderzoek (p.26) concludeert dat ‘het moeilijk is om generieke uitspraken te doen over kostenbesparing’, maar ‘er zijn ook geen aanwijzingen dat de kosten van een informele aanpak hoger zijn dan de kosten van de reguliere werkwijze’.

Ervaringen met Bezwaar (p.98) stelt dat ‘de tijdsduur (...) geen unieke bijdrage (levert) aan de variantie in eindoordeel. De **mening** over de tijdsduur is in dit model dus de variabele die de variantie in het eindoordeel verklaart.’ In Prettig Contact (p.129) wordt gesteld dat ‘de burger minder tevreden is, naarmate hij of zij zelf meer tijd besteedt aan de afhandeling van de zaak’. Dit is een interessante bevinding, aangezien ook duidelijk is dat de doorlooptijd bij de informele aanpak korter is dan de wettelijke doorlooptermijnen (p.64). Bij de bezwaarfase was (p.64) ‘de gemiddelde bruto doorlooptijd in het pionierstraject (...) 37% sneller dan de maximale wettelijke termijn en 21% sneller dan de gemiddelde doorlooptijd van regulier afgehandelde bezwaren. De oorzaak van de snellere doorlooptijd is gelegen in het feit dat een informele aanpak leidt tot een snellere interventie en in de regel ook tot snellere resultaten’. Prettig Contact stelt verder dat bij de formele aanpak door de inzet van hoorcommissies vertragingen ontstaan doordat ‘de planning van deze bijeenkomsten (...) ongunstig (kan) uitvallen voor de doorlooptijd van de behandeling van bezwaar. In geval van een informele behandeling van het bezwaar is er over het algemeen geen behoefte meer aan een hoorzitting.

²⁴ We veronderstellen dat alleen bezwaarmakers die de beslissing op bezwaar niet accepteren, voor de afweging staan eventueel nog in beroep te gaan.

3

Conclusie

De houdbare bevindingen van de drie geraadpleegde onderzoeken laten zich plaatsen in één overkoepelend model. Er kunnen dus afgewogen conclusies getrokken worden, op basis waarvan een aanbeveling kan worden geformuleerd.

3.1 Het burgerperspectief op de formele aanpak

In hoofdstuk 7 van *Ervaringen met Bezwaar* wordt een eerste verklaring gegeven voor het negatieve oordeel dat de geïnterviewde bezwaarmakers over het doorlopen van de reguliere bezwaarprocedure geven. In de eerste plaats blijkt dat *het verloop van de hoorzitting* van invloed is op het eindoordeel. Een belangrijke invloed heeft het oordeel over de neutraliteit van de adviescommissie. Zestig procent van de respondenten is van mening dat de bezwaaradviescommissie niet onpartijdig is (*Ervaringen met Bezwaar*, tabel 5.3c, p.73). Het effect van dit negatieve oordeel op het oordeel over de procedure als geheel is relatief sterk ($\beta = .42$; *Ervaringen met Bezwaar*, p.100, tabel 7.8).

Het tweede aspect dat het oordeel over de reguliere bezwaarprocedure als geheel beïnvloedt, is het oordeel of men als belanghebbende tijdens de hoorzitting respectvol bejegend is. Hier houden de positieve en negatieve beoordelingen elkaar in evenwicht. Tweevijfde van de bezwaarmakers stelt dat ze respectvol werden bejegend (*Ervaringen met Bezwaar*, tabel 5.3b, p.73). Een even grote groep vond dat dit niet het geval was. Een vijfde deel van de respondenten geeft een neutraal antwoord.

Het oordeel over de bejegening door de bezwaaradviescommissie werkt relatief sterk door in de (on)tevredenheid van de burgers over de reguliere bezwaarprocedure als geheel ($\beta = .39$; *Ervaringen met Bezwaar*, tabel 7.8, p.100).

Behalve het verloop van de hoorprocedure vormt ook de *wijze waarop er op het bezwaar wordt besloten* een factor die van invloed is op de (on)tevredenheid van de bezwaarmakers over de reguliere bezwaarprocedure. Twee aspecten zijn van belang. Allereerst of in de beslissing op het bezwaarschrift wordt ingegaan op de bezwaren die door de bezwaarmaker zijn aangevoerd. Van de respondenten die de reguliere procedure hebben doorlopen, vindt 65% dat er in de beslissing op bezwaar onvoldoende wordt ingegaan op de bezwaren die zij hebben aangevoerd (*Ervaringen met Bezwaar*, tabel 5.10a, p.83).

Dit oordeel heeft een betrekkelijk grote impact op de (on)tevredenheid over de reguliere procedure als geheel (correlatiecoëfficiënt = .57; *Ervaringen met Bezwaar*, tabel 7.12, p.103).

Het tweede aspect van de beslissing op bezwaar dat ertoe blijkt te doen, is de mate waarin de burger het eens is met de inhoud van de door het bestuursorgaan op het bezwaar genomen beslissing. Een belangrijk deel van de bezwaarmakers (namelijk 72%) heeft een negatief oordeel over de beslissing op het bezwaarschrift (*Ervaringen met Bezwaar*, tabel 5.13, p.86). Dit betrekkelijk negatieve oordeel over de inhoud van de beslissing op bezwaar werkt door in het oordeel over de reguliere procedure als geheel (correlatiecoëfficiënt = .54; *Ervaringen met Bezwaar*, tabel 7.12, p.103).

De drie onderzoeken laten zien dat het moment waarop de burger wordt bevraagd, van belang is voor zijn oordeel over de bejegening. Burgers die nog (steeds) in de procedure zitten, blijken negatiever over hun behandeling dan burgers van wie de procedure reeds beëindigd is. Ze zijn zelfs negatiever dan burgers van wie het bezwaar ongegrond is verklaard (*het WOZ-onderzoek*, p.18). Ook blijkt dat bezwaarmakers die aanvankelijk te maken hadden met een informele aanpak, maar bij wie later is overgestapt naar de formele aanpak, ook negatiever oordelen dan bezwaarmakers bij wie de procedure kon worden afgerond binnen het informele traject (*Prettig Contact*, p.131-132).

Deze tijdsgebondenheid van de oordeelsvorming levert een verklaring voor de bevinding (*Ervaringen met Bezwaar*, p.181) dat bezwaarmakers die aanvankelijk te maken hadden met een informele aanpak, aansluitend op de hoorzitting een negatief oordeel hadden over de behandeling van hun bezwaar als geheel (zie ook onderstaande tabel).

| Prettig Contact (p. 131-132) Rapportcijfer | | het WOZ-onderzoek (p. 18) Rapportcijfer | |
|---|-----|--|-----|
| Alsnog formele procedure | 5,1 | Groep nog in procedure | 5- |
| Acceptatie besluit | 7,1 | Ongegrond | 6- |
| Creatieve oplossing | 8,2 | Anders | 6+ |
| Herziening besluit | 8,8 | Herstel vormfout | 7+ |
| | | Aanpassen besluit | 7,5 |

Bij de nadere verdieping van deze bevinding stellen de onderzoekers dat veel van de geïnterviewde bezwaarmakers niet goed wisten hoe de bezwaarprocedure zou verlopen (*Ervaringen met Bezwaar*, tabel 4.9, p.66). Het was voor hen soms een verrassing dat de andere partij in het geschil ook op de hoorzitting aanwezig was en dat de medewerker van de vakafdeling een pleidooi (verweer) hield ter ondersteuning van de in primo genomen beslissing.

3.2 Niet alle bezwaren lenen zich voor informele aanpak

Welke factoren bepalen de relatief grote waardering van burgers voor de informele aanpak van de bezwaarprocedure?²⁵ Om op deze vraag een antwoord te krijgen, kunnen we een vergelijking maken tussen de gegevens die de Tilburgse onderzoekers hebben verzameld met betrekking tot de reguliere procedure en de gegevens die worden gerapporteerd in *Prettig Contact*. over de waardering voor de informele aanpak.

Een andere bron is het raadplegen van “het WOZ-onderzoek”. In dat rapport worden burgers bevraagd die ten aanzien van een lokale belastingkwestie hetzij een formele hetzij een informele bezwaarprocedure hebben doorlopen.

Een eerste verklaring die voor de relatief positieve waardering van de informele aanpak kan worden geopperd, is dat niet alle zaken die zich als bezwaar aandienen de informele procedure

(hebben) doorlopen. Het blijkt dat ongeveer 7% van de bezwaarzaken om verschillende redenen zich niet lenen voor een eerste, informeel telefonisch contact (*Prettig Contact*, tabel 2.3.1, p.37). Het gaat hier om politiek-bestuurlijk gevoelige zaken (*Prettig Contact*, p.45). Met andere woorden: 93% van de inkomende bezwaren lenen zich wel voor de eerste stap van de informele aanpak: namelijk het direct in telefonisch contact treden met de bezwaarmaker met de vraag: “wilt u mij vertellen wat er speelt?”

Na dit eerste telefonisch contact blijkt dat er redenen kunnen zijn de informele aanpak niet te continueren en om toch aan te sturen op een formele behandeling van het bezwaar. De belangrijkste reden is dat de regelgeving geen ruimte laat voor een andere beslissing dan die welke al in primo genomen is. Een andere contra-indicatie tegen het vervolgen van de informele, op overleg gerichte aanpak, is dat het geschil een principiële kant (gekregen) heeft, en dat beide partijen – vakafdeling en belanghebbende – geen bereidheid tonen af te wijken van de door hen (eerder) ingenomen standpunten (*Prettig Contact*, p.46). Aldus komt alsnog 32% van de bezwaarzaken die eerst informeel werden aangepakt in het reguliere traject terecht (*Prettig Contact*, figuur 4.4.6, p.73). Met andere woorden, de informele aanpak kan gemiddeld genomen in ruim 60% van de inkomende bezwaren worden toegepast.

Een eerste verklaring voor het relatief gunstige oordeel van de bezwaarmakers over de informele aanpak (*Prettig Contact*, rapportcijfer ruim 7) ten opzichte van de formele aanpak (*Ervaringen met Bezwaar*, rapportcijfer 4) is dat de doelgroep verschilt. In de (informele) bestuurspraktijk die door *Prettig Contact* wordt beschreven, worden de meer principiële, soms lastig te beslechten kwesties buiten de beoordeelde procedure gelaten. In de bestuurspraktijk die door *Ervaringen met Bezwaar* in kaart wordt gebracht komen alle - ook de minder principiële bezwaren zoals de administratieve fouten en de gebrekkige informatievoorziening - in de formele procedure terecht.

Voor de lichtere kwesties blijkt de formele aanpak een te trage en omslachtige voorziening te bieden. Dit verschil in bereik (60% van de zaken versus alle zaken) kan het verschil in rapportcijfer (7 tegen 4) slechts voor een klein deel verklaren.

²⁵ Ook Tom R. Tyler, *Why people obey the law*, Princeton, New Jersey, 2006, pp.154-156 heeft bij herhaling gevonden dat burgers een hogere waardering hebben voor informele (communicatieve) procedures boven formele procedures.

3.3 Coulantie bij beslissen op bezwaar

Een tweede mogelijke verklaring voor het verschil in beoordeling door de burgers van de informele en de formele aanpak betreft de inhoud van de beslissing op het bezwaar. Het WOZ-onderzoek bevat ten aanzien van deze kwestie relevante en onderling vergelijkbare gegevens. De onderzoekers vergelijken de uitkomsten van de reguliere, formele bezwaarprocedure ter zake van de lokale belastingheffing met de uitkomsten van de informele bezwaarprocedure. Bijna de helft (47,4%) van de bezwaarmakers die werden benaderd via een formele procedure stellen dat hun bezwaar ongegrond werd verklaard (het WOZ-onderzoek, figuur 5, p.18). Van de bezwaarmakers die met een informele aanpak te maken kregen, stelt slechts een kwart (26,5%) dat hun bezwaar ongegrond werd verklaard (het WOZ-onderzoek, figuur 5, p.19). In veel onderzoek is gevonden dat de instrumentele factor - het je zin krijgen, het gelijk krijgen - een belangrijk element vormt in het tevreden zijn over de doorlopen procedure.²⁶ Dit verband wordt ook geconstateerd in *Ervaringen met Bezwaar* (tabel 5.13, p.86). Dat de informele aanpak meer mogelijkheden biedt aan de belanghebbende om de specifieke kenmerken van zijn casus over het voetlicht van het bevoegde bestuursorgaan te brengen en zo vaker tot een (gedeeltelijke) gegrond verklaring van zijn bezwaar te komen, biedt een gedeeltelijke verklaring voor de verschillen in (on)tevredenheid over beide procedures. Maar de beide factoren - verschillen in bereik en verschillen in gegrond verklaring - kunnen de geconstateerde verschillen in tevredenheid niet geheel verklaren.

3.4 Procedural Justice

In *Prettig contact met de overheid 2* wordt een poging gedaan de verschillen in tevredenheid tussen de 385 geïnterviewde bezwaarmakers te verklaren (tabel 7.3.1, p.129). De belangrijkste factor die de tevredenheid van de bezwaarmaker met de (informele) procedure van bezwaarafhandeling kan verklaren, is de mate waarin de contactfunctionaris in staat is zich te verplaatsen in de positie van de burger ($\beta = .47$; *Prettig Contact*, p.129). Een andere factor die ertoe doet, is de mate waarin de medewerker niet te kampen heeft met stress ($\beta = -.45$; *Prettig Contact*, p.129). Als derde factor kan worden genoemd de mate waarin de ambtenaren mediationvaardigheden van belang vinden ($\beta = .39$; *Prettig Contact*, p.129). Dus de mate waarin de contactmedewerkers kunnen omgaan met conflicten en in staat zijn klantgericht te handelen: dus niet alleen werken vanuit het motto “regel=regel”, maar ook de zaken kunnen bekijken vanuit het perspectief van de belanghebbende.

Ervaringen met Bezwaar bevat aanwijzingen dat aspecten van “procedural justice” een verklarende kracht hebben bij het voorspellen van de mate van (on)tevredenheid (onder andere tabel 7.8, pagina 100). De onderzoeken *Prettig Contact* en *Ervaringen met Bezwaar* laten zien dat een

²⁶ Zie voor een overzicht: B.C.J. van Velthoven, Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland, in: *Themis*, 2011, p.7-16.

communicatieve aanpak, waarbij eerst wordt geluisterd en waarbij sprake is van een correcte bejegening in belangrijke mate bijdraagt aan een positief oordeel van de bezwaarmaker over de doorlopen procedure. Ook in andere onderzoeken kon de verklarende kracht van “procedural justice” voor het handelen van bestuursorganen worden aangetoond.²⁷ De hypothese dat de informele procedure – in de beleving van de burgers – beter tegemoet komt aan de “desiderata” van procedural justice moet worden aanvaard.

Of in andere termen geformuleerd: een formele bezwaarschriftprocedure zoals die bij veel gemeentelijke overheden is geïmplementeerd duurt niet alleen lang (*Ervaringen met Bezwaar*, tabel 5.6, p.80) maar de burger begrijpt deze procedure ook niet zo goed en komt eigenlijk - naar zijn eigen gevoel - maar heel beperkt aan bod in zo’n formele procedure.

Op de hoorzitting wordt er weliswaar geluisterd maar er is weinig ruimte voor eigen inbreng en voor overleg. Het oordeel over de leesbaarheid van de beslissing op bezwaar is niet positief (*Ervaringen met Bezwaar*, tabel 5.11, p.84: 27% van de respondenten vindt de bewoording van de beslissing op bezwaar niet duidelijk). Op de beperkte mate waarin in die beslissing op bezwaar wordt ingegaan op de aangevoerde grieven werd al stilgestaan (paragraaf 3.1).

Kijken we door de bril van Tyler – vertrekkend vanuit procedural justice – naar de oordelen van de bezwaarmakers die met een informele aanpak van de bezwaarprocedure worden geconfronteerd, dan krijgen we een ander beeld (*Prettig Contact*, p.67): de overgrote meerderheid (95%) stelt dat zij in het telefoongesprek of in het keukentafelgesprek duidelijk hun eigen mening konden geven (*voice*). Er was ruimte voor overleg. Slechts een minderheid (24%) stelt dat het probleem niet kon worden opgelost (*Prettig Contact*, p.67).

3.5 Per saldo

Het door de onderzoeksteams geconstateerde positievere oordeel over de informele aanpak van de bezwaarprocedure moet voor het grootste deel op het conto worden geschreven van een vanuit het perspectief van de burger meer communicatieve, snellere en beter voorspelbare procedure. Wel moet er rekening mee worden gehouden dat enkele meer onwrikbare en principiële geschillen uit de aard der zaak een formele aanpak vragen. Ten slotte speelt mee dat in een informele bezwaarfase waar de communicatie tussen overheid en burger soepeler verloopt, vaker een voor de burger gunstige beslissing (grotere coulantie) kan worden bereikt, zonder dat de rechtmatigheid of rechtsgelijkheid daarbij in het geding komt.

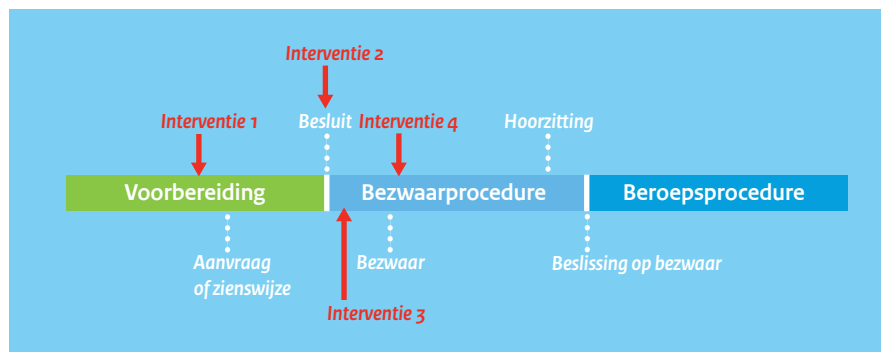
²⁷ Vergelijk bijvoorbeeld: H.B. Winter (e.a.), *Klagen bij bestuursorganen: evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen*, Den Haag: BoomJuridische Uitgeverij, 2006.

3.6 Aanbeveling

De informele aanpak moet niet gezien worden als één uniforme wijze van behandelen van bezwaar. Het is een groep interventies die als gemeenschappelijk kenmerk hebben, dat burgers persoonlijk worden benaderd of zelf specifieke informatie kunnen halen die betrekking heeft op hun zaak of informatie kunnen krijgen die uitleg geeft over de procedure waarmee ze geconfronteerd zullen worden als ze een bezwaar indienen. Zoals figuur 5 laat zien, kunnen de informele aanpak interventies op verschillende momenten worden ingezet.

Bij het eerste interventiemoment kan worden gedacht aan verbetering van informatie aan burgers (inloopavonden en websites) en ambtenaren (ICT-voorzieningen en cursussen). Bij het tweede interventiemoment aan de formulering van het besluit. Het derde interventiemoment behelst het fenomeen dat burgers worden uitgenodigd voorafgaand aan het indienen van een bezwaar eerst contact op te nemen met een contactambtenaar. Het vierde interventiemoment gaat over de afhandeling van het bezwaar door het overheidsorgaan (bellen na bezwaar, keukentafelgesprekken of uitnodigingen op het gemeentehuis en flitsbezwaar).

figuur 5: mogelijke momenten van interventie (Prettig Contract 1, blz. 19)



De informele aanpak werkt beter als de bezwaarambtenaar gemotiveerd is, de communicatie- en conflicthanteringvaardigheden beheerst en over voldoende informatie kan beschikken. In gevallen waarin het bestuursorgaan over weinig beleidsvrijheid beschikt, voegt de informele aanpak vooral iets toe wanneer het bestuursorgaan informatie kan verschaffen over achtergronden, inhoud en gevolgen van het aangevochten besluit. Als er een principiële kwestie in het geding is, zal een formele aanpak met horen door een onafhankelijke bezwaarcommissie of een onafhankelijke ambtenaar en in de aansluitende beroepsfase een rechter, eerder tot afronding van het geding leiden dan een informele aanpak.²⁸

In de meeste gevallen heeft de informele aanpak voordelen. Gedacht kan worden aan de context waarin het bezwaar betrekking heeft op een bejegeningkwestie, een administratieve

²⁸ Tenzij bij de informele aanpak wordt overgestapt op een procedure van mediation.

fout of wanneer onvoldoende rekening is gehouden met de bijzondere situatie waarin een burger verkeert. Een informele aanpak zal dan vaker leiden tot aanvaarding door de bezwaarmaker van de uitkomst van de procedure. Andere neveneffecten zijn: een kortere doorlooptijd en geringere administratieve lasten voor het bestuursorgaan.

Dat bezwaarmakers tijdens de rit besluiten hun formele bezwaarschrift in te trekken, komt vaker voor bij ambtenaren met een conflicthanteringstijl die gericht is op compromis, terwijl ambtenaren met een forcerende conflicthanteringstijl merken dat de doorlooptijd van de zaken die zij behandelen langer wordt. Burgers blijken aan te voelen wanneer ambtenaren hen willen dwingen tot bepaald gedrag (intrekken formele bezwaarschrift) en zetten juist dan de hakken in het zand. Met andere woorden: als ambtenaren de informele aanpak inzetten om burgers af te houden van het doorzetten van de bezwaarprocedure of beroepsprocedure, leidt dat juist tot meer bezwaar- en beroepsprocedures. Ambtenaren die burgers de consequenties van het intrekken van het bezwaar duidelijk maken, zullen daarentegen bemerken, dat burgers eerder genegen zijn het bezwaar intrekken. Wellicht dat deze bevinding uit *Prettig Contact* de vrees van sommige critici wegneemt.

De Awb biedt voldoende mogelijkheden de informele aanpak in te zetten. De Awb biedt de mogelijkheid minder vaak en minder snel gebruik te maken van een bezwaaradviescommissie. Dat past bij de wens van burgers die graag direct in contact komen met beslissingsbevoegde ambtenaren. Het buiten de procedure laten van de bezwaaradviescommissie leidt tot een snellere, efficiëntere procedure waarvan - indien de informele aanpak wordt gevolgd - de uitkomsten voor de burger een grotere aanvaardbaarheid hebben. De informele aanpak van de bezwaarfase kan worden gezien als middel om de negatieve effecten van schaalvergroting en onpersoonlijke - digitale - contacten met de overheid te compenseren. Er is geen aanpassing van de Awb noodzakelijk. Om de informele aanpak vaker (en beter) toe te passen, is een bepaald type ambtenaar nodig: een ambtenaar met een minder defensieve en meer dienstverlenende instelling. Ambtenaren hebben daarvoor een goede infrastructuur nodig: ze moeten snel de zaak waarmee de burger komt kunnen overzien. Daarvoor moet niet alleen het dossier snel beschikbaar zijn en overzichtelijk gepresenteerd worden, maar moet de medewerkster ook de toegepaste wet- en regelgeving kunnen overzien. Dat brengt ons tot vijf aanbevelingen:

- Bevorder de verdere verspreiding van de informele aanpak van de bezwaarprocedure, ten aanzien van alle vier interventiemomenten (zie figuur 5).
- Richt de aandacht van ambtenaren vooral op respectvolle bejegening van burgers en de rechtsbescherming van burgers.
- Zorg voor goede informatievoorziening aan ambtenaren die betrokken zijn bij het behandelen van bezwaarschriften
- Blijkt er (bijvoorbeeld uit een eerste telefoongesprek) sprake te zijn van een principiële geschil? Leidt het geschil dan door naar de formele aanpak, eventueel met inschakeling van een bezwaaradviescommissie.
- Wees selectiever met de inzet van de bezwaaradviescommissie.

Aldus wordt de behandeling van bezwaarschriften meer in lijn gebracht met de oorspronkelijke bedoelingen van de opstellers van de Awb (Marseille, p.13).

Geïnterviewde personen

| | |
|--------------------------|---|
| B. Drexhage | ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, Den Haag. |
| M. Euwema | hoogleraar Organisatiepsychologie Katholieke Universiteit Leuven. |
| R. Fernhout | emeritus hoogleraar bestuursrecht, Radboud Universiteit Nijmegen. |
| L. Greer | assistent professor programmagroep Arbeids- en Organisatiepsychologie, Universiteit van Amsterdam. |
| C. Koetsenruijter | Koetsenruijter Conflictmanagement & Bemiddeling, Leiden. |
| I. Pruim, | Hoofd Sectie Juridische Zaken, gemeente Zwolle. |
| N. Verhey, | coördinerend raadadviseur bestuursrecht, ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag. |
| B.W.N. de Waard | hoogleraar Staats en Bestuursrecht, Universiteit van Tilburg. |
| J. Weijers | manager Bezwaar & Beroep, Klacht en Beleid, ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Dienst Uitvoering Onderwijs, Groningen. |

Gebruikte afkortingen

| | |
|-------------|--|
| AI | Arbeidsinspectie |
| Awb | Algemene wet bestuursrecht |
| BoB | Besluit op Bezwaar |
| BZK | Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties |
| CMO | Context Mechanism Outcome |
| MSM | Maryland Scientific Methods (scale) |
| NJB | Nederlands Juristenblad |
| SVB | Sociale VerzekeringsBank |
| UWV | Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen |
| WIA | Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen |
| WODC | Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum |
| WOZ | Wet waardering onroerende zaken |
| WW | Werkloosheidswet |

Literatuurlijst

- ▶ Aalders, M.V.C., e.a. 2001. *De burger en de Awb: ervaringen van repeatplayers met Awb-procedures*, Den Haag: BoomJuridische Uitgevers.
- ▶ Ajzen I. en M. Fishbein 2005. The influence of attitudes on behaviour, in: D. Albarracin e.a. (red), *The Handbook of Attitudes*, Mahwah: Erlbaum, pp.173-221.
- ▶ Brenninkmeijer, A. 2009. Een eerlijk proces. *NJB*. 32, p.2050-2056.
- ▶ Commissie IJssink Evaluatie Awb III. 2006. *Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- ▶ Damen, L.J.A., et al. 2003. *Bestuursrecht 1*. Den Haag: Boom Juridische Uitgeverij.
- ▶ Dekker, R.J. 2006. *Behandeling van bezwaarschriften*. Zwolle: Eenheid Publiekszaken, gemeente Zwolle.
- ▶ *Een snellere en betere behandeling van WOZ-bezwaren* (2011) Ministerie van BZK, Den Haag.
- ▶ Euwema, M., L. van der Velden, C. Koetsenruijter. 2010 *Prettig contact met de overheid: praktische handleiding voor het inzetten van mediationvaardigheden*, Den Haag: BZK.
- ▶ Emans, B. 2002. *Interviewen: theorie, techniek en training*, Groningen: Stenfert Kroese.
- ▶ Graaf, K.J. de, A.T. Marseille en M Herweijer. 2003. *Mediation in bezwaar, evaluatie mediationproject Overijssel*. Groningen: Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, RUG.
- ▶ Hippler, H. en N. Schwarz. 1986. Not forbidding isn't allowing, the cognitive basis of the forbid-allow asymmetry. *Public Opinion Quarterly*. 1, Vol. 50.
- ▶ Kanne, P., W. Klasema en H. Bijlstra. 2009. *Onderzoek naar de kwaliteit van de overheidsdienstverlening, 1 meting*. Den Haag: TNS NIPO
- ▶ Klein Haarhuis, C.M. en E.Niemeijer. 2008. *Wet en werkelijkheid, bevindingen uit evaluaties van wetten*. Den Haag: WODC, Ministerie van Justitie.
- ▶ Laemers, M.T.A.B., L.E. de Groot-van Leeuwen, R. Frederiks. 2007. *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger*, Den Haag: BoomJuridisch.
- ▶ Marseille, A.T., H.D. Tolsma, K.J.de Graaf. 2011. *Prettig Contact met de Overheid 3*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011.
- ▶ Pawson, Ray. 2006. *Evidence-based Policy: a realist perspective*, Londen: Sage.
- ▶ Poitras, Jean en Aurelia Le Tureau. 2009. Quantifying the Quality of Mediation Agreements, in: *Negotiation and Conflictmanagement Research*, jrg.2, nr.4, pp.363-380
- ▶ Schwartz, A. 2010. *De adviescommissie in bezwaar, inrichting van de bezwaarprocedure bij gemeenten*. Proefschrift, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- ▶ Tirion, H.B. 2006. *Beleidseffectmeting en legitimiteit*, proefschrift, Enschede: Universiteit Twente.
- ▶ Tyler, T.R. 1997. Citizen discontent with legal procedures: a social science perspective on civil procedure reform. *The American Journal of Comparative Law*. Vol. 45, 871-904.
- ▶ Tyler, T.R. 2006. *Why people obey the law*. Princeton: Princeton University Press.
- ▶ Veerman, G en R. Mulder. 2010. *Wetgeving met beleid, bouwstenen voor een bruikbare wetgevingstheorie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- ▶ Velden, L. van der, C. Koetsenruijter, M. Euwema. 2010. *Prettig contact met de overheid 2, eindrapportage pioniertract mediationvaardigheden resultaten, analyses en aanbevelingen*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Literatuurlijst (vervolg)

- ▶ Velthoven, B.C.J. van. 2011. Over het relatieve belang van een eerlijke procedure: procedurele en distributieve rechtvaardigheid in Nederland, in: *Themis*, p.7-16.
- ▶ VNG. 2011. *Bezwarenonderzoek, kwalitatief deel*. Den Haag: VNG/Waarderingskamer.
- ▶ Waard, B.W.N. de, e.a., *Ervaringen met Bezwaar: onderzoek naar de ervaringen van burgers met de bezwaarprocedure uit de Awb*, Den Haag, 2011.
- ▶ Winter H.B. e.a. 2006. *Klagen bij bestuursorganen: evaluatieonderzoek naar de klachtbehandeling door bestuursorganen*, Den Haag; BoomJuridische Uitgevers.
- ▶ Yin, R.K. 1981. Life Histories of Innovations: how new practices become routinized, *Public Administration Review*, 4, 1, p.21-30.
- ▶ Yin, R.K. 1994. *Case study research, design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.